

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ORGANISATION PERMANENTE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

instituée par le Traité de Versailles

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

présentée et soutenue le Jeudi 31 Mai 1923 à 3 heures 1/4

PAR RENÉ COURTIN

Président : M. EDGARD ALLIX, Professeur.

Suffragants : MM. FERNAND FAURE, Professeur.
NOGARO, Professeur.

PARIS
LIBRAIRIE DALLOZ
11, RUE SOUFFLOT

1923



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ORGANISATION PERMANENTE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

instituée par le Traité de Versailles

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

présentée et soutenue le Jeudi 31 Mai 1923 à 3 heures 1/4

PAR RENÉ COURTIN

Président : M. EDGARD ALLIX, Professeur.

Suffragants : MM. FERNAND FAURE, Professeur.
NOGARO, Professeur.

PARIS
LIBRAIRIE DALLOZ
11, RUE SOUFFLOT

1923



TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.

Plan de l'ouvrage. — Esquisse d'une théorie générale de la réglementation internationale du travail. — La concurrence internationale ne fait pas obstacle à l'amélioration du sort des classes laborieuses. — Les conditions économiques très variables selon les pays ne semblent pas autoriser l'uniformisation de la réglementation du travail.....

PREMIÈRE PARTIE

HISTOIRE DE LA RÉGLEMENTATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL.

CHAPITRE I.

La réglementation internationale du travail depuis ses origines jusqu'à la guerre de 1914.

Les Précurseurs (1818-1850). — Les premières tentatives : — La Conférence de Berlin 1890. — Les Congrès de 1897. — Les réalisations : — le Traité franco-italien du 15 avril 1904. — L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs. — Les Conférences de Berne 1905-1906. — La convention relative à l'emploi du phosphore. — La convention portant interdiction du travail de nuit des femmes. — La Conférence de Berne 1913

14

CHAPITRE II

Les origines de l'Organisation permanente du Travail : — Les revendications ouvrières pendant la guerre. — Les travaux de la Conférence de la Paix.

Le rôle et les revendications des chefs syndicalistes pendant la guerre. — L'initiative de l'American Federation of Labour (1914). — La Conférence de Leeds 1916. — La Conférence de Berne 1917..

Les tendances sociales de l'après-guerre. — Création d'une Commission de Législation internationale du Travail de la Conférence de la Paix. — Le projet britannique. — Les discussions au sein de la Commission. — Le programme syndicaliste de Berne et la charte du travail. — Les modifications apportées par la Conférence aux propositions de la Commission. — La surenchère allemande. — La signature du Traité (28 juin 1919). — La non-ratification par les Etats-Unis	24
--	----

DEUXIÈME PARTIE

LES PRINCIPES GÉNÉRAUX POSÉS PAR LE TRAITÉ DE VERSAILLES EN MATIÈRE DE TRAVAIL.

Il n'existe point de droits économiques ou sociaux. — La Conférence de la Paix l'a implicitement reconnu. — Critique des principes posés par le Traité. — Le travail marchandise. — Le droit à un salaire convenable. — La journée de 8 heures.	65
---	----

TROISIÈME PARTIE

ETUDE JURIDIQUE DE L'ORGANISATION PERMANENTE DU TRAVAIL.

CHAPITRE I.

Des Membres de l'Organisation.

L'admission dans la Société des Nations est pour un Etat la condition de son entrée dans l'Organisation permanente du Travail. — L'admission de l'Allemagne et de l'Autriche dans l'Organisation. — Illégalité de cette admission.....	86
--	----

CHAPITRE II.

Des Statuts de l'Organisation.

Section I. Dispositions générales.

La Conférence du Travail. — Le Bureau et son Conseil d'administration. — Fonctionnement de ces différents rouages. — Obligation pour les Membres de soumettre au Parlement les Projets de Conventions adoptés par la Conférence. — Les sanctions. — Les amendements. — Le contentieux.....	98
--	----

Section II. Principales difficultés d'interprétation.

Choix des délégués non gouvernementaux à la Conférence: — Difficultés soulevées à Gênes. — Désignation du délégué ouvrier néerlandais à la Conférence de 1921. — Détermination des huit Etats dont l'importance industrielle est la plus considérable. — Suppléance et remplacement des Membres du Conseil d'Administration. — Pouvoirs du Bureau en matière d'enquêtes. — Obligation pour l'Etat de soumettre aux autorités compétentes les projets de conventions. — Procédure de ratification. — Rapports financiers de l'Organisation et de la Société des Nations	106
--	-----

Section III. Des vices constitutifs de l'Organisation permanente du Travail.

Annualité des Conférences. — Egalité des voix entre les différents Etats Membres. — Représentation professionnelle..	147
--	-----

CHAPITRE III

De la Compétence et des Pouvoirs de l'Organisation.

Les dispositions du Traité de Paix limitent étroitement l'activité de l'Organisation.....	160
---	-----

Section I. Compétence.

Nombreux excès de compétence accomplis par l'Organisation. — Incompétence de l'Organisation sur certaines questions sociales: — Enquêtes sur la Russie et sur la liberté syndicale en Hongrie. — Incompétence de l'Organisation en matière économique: — Enquête sur la production. — Enquêtes sur les conditions de la production dans les bassins miniers de la Ruhr et de la Haute-Silésie. — Action du Bureau sur la question de la répartition des matières premières. — Organisation et développement des moyens de production agricole. Incompétence de l'Organisation sur diverses questions de législation dont elle s'est saisie: — Prise en tutelle des travailleurs intellectuels, des mutilés et des émigrants à bord des bateaux. — La Conférence et le problème de l'habitation. — Incompétence de l'Organisation sur les questions de politique internationale: — la Commission du désarmement. — Les tendances envahissantes de l'Organisation. — Nécessité d'obtenir un jugement de la Cour permanente de Justice internationale	160
--	-----

Annexe à la Section I. Compétence en matière agricole.

Le texte de la Partie XIII du Traité ne vise que l'Industrie. — L'étude des questions agricoles est d'ailleurs réservée à l'Institut international d'Agriculture de Rome. — Les travaux préparatoires favorables à la compétence de l'Organisation en matière agricole ne sauraient être pris en considération. — Le jugement de la Cour	217
--	-----

Section II. Pouvoirs.

Les Droits de souveraineté de l'Etat. — Du prétendu droit de communication de l'Organisation avec les groupements professionnels. — Liberté des Etats en ce qui concerne l'application des principes posés par l'article 427 et la ratification des conventions	239
---	-----

CHAPITRE IV

Des Droits que la Constitution ne permettrait pas au Parlement d'abandonner. — D'une procédure d'amendements.

Le Parlement français ne pourrait reconnaître à la Conférence internationale du Travail le pouvoir de prendre des décisions ayant force légale internationale. — Une procédure d'amendements serait aussi inconstitutionnelle.....	247
--	-----

QUATRIÈME PARTIE

L'ŒUVRE ACCOMPLIE

PAR L'ORGANISATION PERMANENTE DU TRAVAIL.

CHAPITRE I

La Conférence de Washington et les huit heures.

Le moment était, en 1919, particulièrement mal choisi pour opérer une réduction de la longueur de la journée de travail. — Les travaux du Comité d'organisation. — Les discussions au sein de la Conférence. — Les autres réformes effectuées. — La non-ratification de la Convention des huit heures et ses causes. — L'opposition anglaise	256
--	-----

CHAPITRE II

La Conférence de Gênes et la Protection des marins.

Origines de la Conférence de Gênes. — L'opposition anglaise à l'introduction des huit heures dans la marine anglaise. — Le triomphe de la conception anglaise. — L'échec de la Conférence	279
---	-----

CHAPITRE III

La première Conférence de Genève et la prise en tutelle des travailleurs de l'Agriculture.

Le Conseil d'Administration décide d'inscrire la réglementation du Travail agricole à la Conférence de 1921. — Les protestations de l'Union suisse des paysans et du gouvernement suisse. — L'émotion en France. — L'opposition française. — Les décisions successives de la Conférence. — L'œuvre de la Conférence. — Le Gouvernement français saisit la Cour permanente de Justice internationale. — Les débats devant la Cour. — La décision. — L'échec final de la Conférence de 1921.....	287
--	-----

CHAPITRE IV

La seconde Conférence de Genève et les Réformes constitutionnelles de l'Organisation.

La Réforme du Conseil d'administration et l'annualité des Conférences. — Ce que sera la Conférence de 1923.....	309
---	-----

CONCLUSION.

L'Echec de l'Organisation et ses causes profondes. — Les rapports du Bureau et de la fédération syndicale d'Amsterdam. — Ce que sera l'évolution de demain. — Les propositions tendant à augmenter les pouvoirs de l'Organisation doivent être repoussées. — Nécessité de revenir à la procédure suivie à Berne avant la guerre	319
---	-----

ANNEXES

ANNEXE I

Partie XIII du Traité de Versailles. — Travail	330
--	-----

ANNEXE II

Amendement à l'article 393 du Traité de Versailles	350
--	-----

ANNEXE III

Tableau des ratifications des projets de conventions adoptés par la Conférence internationale du Travail	352
BIBLIOGRAPHIE	357

L'ORGANISATION PERMANENTE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

INSTITUÉE PAR LE TRAITÉ DE VERSAILLES

THÈSE POUR LE DOCTORAT POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE

INTRODUCTION

Le 28 juin 1919, les Puissances alliées et associées d'une part, l'Allemagne de l'autre, signaient à Versailles le traité mettant fin aux hostilités, et apportant dans la situation politique de l'Europe des modifications profondes.

Mais les négociateurs du traité ne se sont pas bornés à établir des clauses territoriales, à spécifier des réparations, et à prévoir des garanties d'exécution ; ils ont jeté les assises d'un état juridique et social nouveau, par la création de la Société des Nations et d'un organisme permanent chargé d'élaborer une réglementation internationale du travail.

Un enthousiasme immodéré accueillit ces réformes, qui fut bientôt suivi de déceptions d'autant plus vives que les espérances avaient été plus grandes.

Nous n'aborderons pas l'examen des différents problèmes qui ont été posés, et que, par la création de la Société des Nations, on s'est efforcé de résoudre. Seule la réglementation internationale du travail retiendra notre attention ; par la complexité des questions qu'elle soulève et par la gravité des conséquences auxquelles elle conduit, elle nous a paru justifier une étude séparée et complète.

Cette étude débutera par un historique.

Aussi bien est-ce une constatation instructive que celle de la lente évolution d'une idée qui, à l'origine, ne parvient pas à s'imposer, et dont on voit, tout à coup, dans le texte

du traité de paix l'épanouissement gigantesque et inattendu. L'historien de demain s'étonnera sans doute qu'une des conséquences les plus immédiates de la guerre ait été la création d'une Organisation Permanente du Travail.

Après avoir ainsi recherché l'origine de cette institution, nous aborderons l'œuvre proprement dite du traité de Versailles, et c'est ainsi que nous exposerons les directives générales insérées dans ce traité, en essayant d'en dégager sans parti pris la valeur.

Puis, nous nous efforcerons de préciser comment les artisans de la paix ont entendu réaliser leur conception, et le système qu'ils ont imaginé à cet effet ; que représente exactement l'Organisation Permanente du Travail ? Il y a là une étude à la fois juridique, politique et économique qui s'impose. Comment peut-on entrer dans cette Organisation et en sortir ? Comment est-elle constituée ? Quelle est sa compétence et quels sont ses pouvoirs ?

Ces trois derniers problèmes, surtout, sont importants. Pour constituer l'Organisation Permanente du Travail, les rédacteurs du traité de paix ont fait appel à des conceptions entièrement nouvelles, opposées même à tout ce qui semblait définitivement acquis jusqu'à ce jour. Faut-il tenir cet essai pour une ébauche de ce que sera la société politique de demain, ou bien, au contraire, pour une expérience malheureuse ?

Le problème de la compétence et des pouvoirs, tout en ne soulevant pas de discussion doctrinale, n'offre pas un intérêt moindre. Nous nous trouvons en présence d'une pure question de texte, mais qui permettra de déterminer quel est le cadre de l'activité de l'Organisation Permanente du Travail, et de rechercher si, pratiquement, ce cadre n'a pas été dépassé.

Le mécanisme créé par le traité de paix ainsi analysé et jugé dans sa conception, et dans son fonctionnement, il restait à signaler l'œuvre accomplie dans le domaine de la réglementation internationale du travail depuis la mise en marche de ce mécanisme. Les résultats obtenus ont-ils répondu aux espoirs que l'on fondait sur l'institution nou-

velle? Cette recherche d'un intérêt tout spécial fera l'objet de la dernière partie de cette étude.

Tel sera le plan suivi. Mais, avant d'aborder ce plan, avant d'examiner comment les auteurs du traité ont entendu résoudre, et comment ils ont résolu en fait le problème de la réglementation internationale du travail, il convient de préciser succinctement la manière dont se posait ce problème, et de déterminer les principes généraux qui le dominent. C'est ensuite à la lumière de ces principes que nous serons en mesure de porter un jugement impartial sur l'œuvre accomplie.

Trois ordres de considérations différentes ont été invoqués en faveur de l'établissement d'une réglementation internationale du travail : des considérations morales, des considérations politiques, enfin et surtout des considérations économiques et sociales.

Aux yeux des partisans de la réglementation internationale du travail, on ne saurait d'abord, sans violer la justice sociale, ne pas reconnaître que les hommes ont droit à une même protection sur toute la surface de la terre. Pourquoi refuser aux uns le bénéfice de mesures que l'on applique aux autres? Et le travail, dans tous les pays, ne se présente-t-il pas avec son même cortège d'efforts et de fatigue? N'y a-t-il pas aussi, pour l'individu, un nécessaire de vie minimum qui s'impose, et en-dessous duquel on ne pourrait descendre sans que commencent les privations et la misère? Ce minimum doit être garanti à l'ouvrier, et il doit être garanti sur toute la surface de la terre parce que, dans le monde entier, il faut que le travailleur ait les moyens de mener une existence digne et saine.

Si généreuses qu'apparaissent les idées ainsi invoquées pour justifier la réforme que l'on entend réaliser, elles ne permettent d'envisager aucune solution pratique au problème qui se pose. Il ne suffit pas, en effet, de proposer à l'attention des gouvernements un but, quelque élevé qu'il

soit ; il ne suffit pas de s'abriter derrière les considérations humanitaires dont on s'inspire pour conclure à l'adoption d'une réforme, si désirable qu'on la juge du point de vue spéculatif.

Cette réforme est-elle pratiquement réalisable sans entraîner des répercussions d'ordre social qui seraient funestes ? C'est à cette question, *qu'en fait*, se ramène tout le problème puisque nous ne saurions étudier une réforme, abstraction faite des conséquences d'une gravité peut-être considérable qu'elle peut entraîner.

De même, au point de vue politique, on a voulu justifier la réglementation internationale du travail en disant que pour sauvegarder la paix sociale, il est indispensable d'apporter à la classe ouvrière les garanties qu'elle réclame et auxquelles elle attache un intérêt primordial.

Cet ordre de considérations a spécialement pesé sur la décision des hommes d'Etat de l'Entente lorsqu'ils ont décidé d'insérer dans le traité de paix toute une série de dispositions relatives, au travail ; mais, dès maintenant, il convient de noter qu'on ne saurait, pour poser les fondements d'une réforme législative aussi profonde, s'appuyer uniquement sur le terrain politique trop instable et trop mouvant, et la réglementation internationale du travail ne contribuera, semble-t-il, à sauvegarder la paix sociale qu'en raison de sa valeur économique ; la pauvreté et la misère sont, en effet, deux grandes sources de mécontentement social et une réforme ne sera politiquement efficace que si elle est économiquement féconde.

C'est donc, en dernière analyse, le point de vue économique et social que nous serons amené à étudier de façon complète.

Depuis longtemps, la concurrence est signalée comme un obstacle à l'établissement, dans chaque État, d'un régime de protection des travailleurs vraiment efficace.

Une simple réglementation intérieure se comprenait lorsque le marché ne s'étendait pas au delà des frontières du pays.

Les seules limites à la protection qu'il entendait donner aux travailleurs, le législateur les trouvait dans la nécessité de ne pas diminuer dans une trop large mesure la production indigène. Ces limites, par leur nature même, étaient très élastiques.

La situation se présente aujourd'hui sous un aspect différent ; le marché devient de plus en plus international, et un peuple, pour lutter à armes égales avec un autre peuple, ne doit pas avoir un coût de production sensiblement plus élevé que celui-ci. Dans chaque Etat, le législateur pénétré de cette nécessité reculera devant l'adoption d'une législation qui favoriserait trop les travailleurs, parce qu'il craindra que les nations concurrentes n'établissent pas une réglementation similaire. Et, dès lors, la limitation des heures de travail, à supposer qu'on y ait recours, demeurera insuffisante ; dans l'atelier, on ne se préoccupera pas d'assurer la salubrité des locaux et de veiller à l'hygiène des ouvriers ; aucune mesure de protection ne sera prise à l'égard de la femme et de l'enfant.

Tel était, avant la guerre, dans le domaine de la réglementation du travail, le bilan de la concurrence internationale : la concurrence internationale, si féconde cependant par ses conséquences économiques, était désastreuse par ses conséquences sociales ; mais une pareille situation ne devait pas se perpétuer et, tout naturellement, on en arrivait à voir dans une réglementation internationale du travail le seul remède à l'anarchie mondiale.

Les promoteurs de la réforme n'étaient d'ailleurs pas en peine de citer des exemples à l'appui de leur thèse : « En 1884, en Suisse, écrit M. Raynaud dans son *Droit international ouvrier* (1), se constitue la fédération des brodeurs de la Suisse orientale et du Vorarlberg. Cette association professionnelle édicte des conditions de travail meilleures quant au salaire et quant à la journée de travail, pour tous les ouvriers suisses de l'industrie de la broderie mécanique ; par là même, les conditions de la concurrence

(1) Pages 57 et 58,

des dentelles suisses sont rendues plus difficiles en face des industries similaires d'Allemagne et d'Autriche qui n'étaient pas soumises au même régime. Cette concurrence insoutenable amène l'échec de la Fédération suisse.

« Plus récemment encore, en France même, en 1904, lorsqu'il s'est agi d'arriver à la durée du travail de 10 heures pour les femmes et les enfants, de vives et de nombreuses réclamations se firent entendre, déclarant ce dernier palier de la loi de 1900 impossible à soutenir, et le Sénat vota même un remaniement et un adoucissement à la loi de 1900, justifiés, disait-on, par les nécessités de la concurrence. » Et M. Raynaud de conclure : « Je crois donc être en droit d'affirmer que la législation internationale du travail est aujourd'hui une nécessité en raison de la concurrence internationale. Elle est le corollaire indispensable de la législation ouvrière dans chaque pays. »

Certains esprits, il est vrai, se sont demandé s'il ne serait pas expédient d'éviter cette concurrence par des procédés plus simples. Ne pourrait-on pas établir une législation sociale perfectionnée, à l'abri de droits de douane protecteurs ?

La solution paraît élégante ; en fait, elle ne conduirait pas au résultat attendu. Le droit de douane ne profite pas uniquement à l'ouvrier ; il profite aussi à l'entrepreneur qui se trouve ainsi soustrait à la concurrence, et le système aboutirait à une augmentation générale des prix, supérieure à celle qu'aurait entraînée une entente entre nations.

Si solide que semble à première vue le terrain sur lequel se placent les défenseurs de la réglementation internationale du travail, lorsqu'ils voient dans cette réglementation la seule digue à opposer aux abus de la concurrence internationale, les arguments qu'ils invoquent appellent les plus expresses réserves, et, dans le domaine des faits aussi bien que dans celui des idées, on trouve à leur opposer des considérations qui paraissent décisives.

Dans le domaine des faits, d'abord, il n'est pas démontré

que la concurrence internationale ait eu pour conséquence de s'opposer à une amélioration des conditions du travail : l'histoire prouve surabondamment le contraire.

En France, la journée de travail, qui était de plus de 12 heures en 1848, quelquefois même de 14, avait été ramenée à 10 heures au cours des années précédant la guerre. Partout, à l'étranger, se produisait le même mouvement. En Angleterre et en Amérique, de plus en plus, la grande industrie adoptait la semaine anglaise, c'est-à-dire la semaine de 44 heures avec repos du samedi après-midi.

Ces résultats étaient obtenus malgré l'absence d'une entente entre nations, et, pour l'Angleterre tout au moins sous un régime de libre échange absolu.

Comment, dans ces conditions, parler d'obstacles à l'amélioration du sort des travailleurs?

Mais la réglementation internationale du travail n'est pas seulement inutile, elle est dangereuse, et, en abordant les considérations théoriques, on peut essayer d'en déterminer la véritable valeur.

Pour la justifier, on admet implicitement que les conditions sociales se rapprochent très sensiblement les unes des autres dans les différents Etats. Rien n'est moins démontré, rien n'est même plus faux.

Stendhal disait que chaque fois que l'on s'avance de deux cents lieues vers le Midi, il y a lieu à un nouveau paysage comme à un nouveau roman. Une constatation de même nature s'impose dans le domaine de l'économie sociale.

Les conditions de travail se trouvent influencées par une multitude de causes qui doivent rationnellement entraîner une grande diversité dans le régime légal de protection des travailleurs. « L'idée d'une législation internationale uniforme qui s'appliquerait aux travailleurs de toutes les nations et sur toute la planète ressemble de fort près, dit Paul Leroy-Beaulieu (1), au fameux calendrier républicain, qui supposait que les saisons se présentaient à la

(1) *L'Etat moderne et ses fonctions*, 4^e édition, p. 414.

même date sur toute la surface de la terre, et qui ne se doutait pas que le messidor ou le fructidor de France correspondaient aux frimas et aux ensemencements des antipodes. »

Il y a des nations riches et des nations pauvres, les unes comme les autres luttent cependant pour arriver à un coût de production à peu près semblable, et il faudra bien que les peuples défavorisés travaillent plus en gagnant moins.

Multiplés sont les causes qui entraînent ainsi des inégalités :

Les procédés techniques, le capital, les agents naturels d'un côté, le travail lui-même de l'autre, contribuent simultanément à créer et à entretenir ces inégalités.

Pendant longtemps, les *procédés techniques* ont considérablement varié d'un pays à un autre pays, souvent, d'une civilisation à une autre civilisation; et, là où l'art industriel se trouvait insuffisamment développé, l'ouvrier, produisant moins recevait une rémunération moindre. Durant des siècles, cette première cause a constitué un obstacle presque insurmontable à l'institution d'une réglementation internationale du travail. Mais elle disparaît progressivement, car les procédés techniques, de plus en plus, tendent à s'uniformiser.

Pour beaucoup, la question des *capitaux* se présente dans des conditions à peu près identiques.

Si le mouvement industriel, en Italie et en Russie, s'est développé avec tant de lenteur, c'est que ces deux pays se procuraient difficilement l'outillage coûteux que nécessite la grande industrie. Le travail y était moins productif, partant, moins payé.

Seulement, dit-on, ce facteur *capital* à beau apparaître dans l'histoire comme jouant un rôle considérable pour empêcher une uniformisation des conditions de travail, il ne faut pas oublier que son importance va constamment en diminuant; son influence se fait sentir actuellement encore, mais le marché des capitaux, de plus en plus, va s'élargissant et, de plus en plus, les nations riches prêtent aux nations pauvres et leur permettent ainsi de compléter

leur outillage industriel. Du jour où ce marché sera devenu mondial, disparaîtra un second obstacle à l'établissement d'une réglementation internationale du travail.

Le raisonnement ainsi poursuivi conduit à une conclusion erronée. S'il est vrai que le marché des capitaux s'étend de façon progressive, il ne s'ensuit pas nécessairement que l'argent se vende partout à un prix unique. Le prix sera d'autant plus élevé que le risque couru sera plus grand, et les nations pauvres, insolvables ou sujettes aux bouleversements, ne trouveront jamais à emprunter les capitaux qui leur manquent à des taux aussi avantageux que les nations prospères et florissantes : leur outillage leur coûtant plus cher, leur prix de revient se trouvera augmenté proportionnellement.

Si maintenant on en arrive au facteur *agents naturels*, la situation se présente avec les mêmes caractères, sinon de façon plus typique encore.

Les agents naturels ne sont pas répartis également sur la surface de la terre et, là où ils seront par eux-mêmes moins productifs, leur mise en œuvre coûtera plus d'efforts.

Pour extraire une tonne de charbon d'une mine profonde, il faudra travailler davantage que pour extraire la même quantité d'une mine affleurant au sol ; à étendue égale, à capitaux égaux, à travail égal, une terre aura une productivité très variable suivant sa fertilité, et le prix de revient d'une matière première augmentera à mesure que cette matière première sera utilisée plus loin de son lieu d'origine.

Or tous ces éléments échappent à l'action de l'homme et, pour arriver à un coût de production se rapprochant de celui de son rival, le pays défavorisé sera nécessairement conduit à diminuer la rémunération de ses travailleurs.

Sans doute, chaque peuple cherchera à se spécialiser dans la production à laquelle il sera le plus apte ; mais, là aussi, il y a des degrés, et l'ensemble de la population ouvrière de chaque pays ne sera rémunérée que d'après le taux de rémunération qu'il sera possible de donner sans perte au travailleur qui mettra en œuvre les agents naturels les

moins productifs (principe de la fixation de l'unité de prix pour la rémunération des services producteurs, d'après l'utilité limite de la dernière parcelle qui trouve emploi).

Cette loi économique, au surplus, exercera son influence non seulement en fonction de la richesse sociale des peuples en agents naturels, mais encore en fonction de la densité variable de la population de ces peuples (Loi de Ricardo).

Lorsque la population d'un Etat devient trop dense, une partie seulement émigre à l'étranger, à la recherche d'un sort meilleur ; la plupart des habitants restent, en général, attachés au sol natal, sous l'action d'une multitude de causes, et principalement de la langue, des habitudes, enfin, du sentiment national.

Tous ces bras s'efforceront de trouver un emploi et, lorsque les agents naturels les plus riches auront été mis en œuvre, l'excédent de la population sera obligé de recourir aux agents naturels de qualité inférieure ; le travail sera moins productif, et l'ensemble de la population ouvrière souffrira de ce rendement décroissant.

Ainsi, par le fait même qu'il utilisera des capitaux plus ou moins coûteux ou des agents naturels plus ou moins productifs, le travail verra sa rémunération varier dans des proportions souvent considérables.

Il y a là toute une série d'éléments qui interviennent ; étrangers au travail lui-même, ils pèsent cependant lourdement sur sa rémunération, et s'opposent, par suite, à l'établissement d'une réglementation uniforme.

Telle est la constatation qui se dégage du court exposé qui précède, mais à cette constatation s'en ajoute immédiatement une autre, à savoir : que le *travail*, envisagé seul, indépendamment de toutes considérations qui lui soient extérieures, de tout élément qui lui soit étranger, se présente dans des conditions tellement différentes sur les divers points du globe, qu'il ne saurait, par lui-même, se prêter à une réglementation internationale.

L'homme est loin de disposer partout des mêmes aptitudes à l'effort : la race, le climat, les habitudes conditionnent

étroitement la productivité de son travail, élément essentiel de sa rémunération (1).

On objectera peut-être que les races vont de plus en plus en se pénétrant, se fondant, et que, de plus en plus, les habitudes sociales tendent à se cristalliser en un moule unique ; mais cette fusion, à supposer qu'elle devienne la réalité de demain, ne constitue encore qu'une perspective plus ou moins lointaine, et on ne saurait la prendre dès maintenant comme une base du nouvel ordre de choses que l'on rêve. Au surplus, les différences de climat subsisteront toujours et, jamais, la même intensité dans l'effort ne pourra être obtenue aux différentes latitudes.

De cet aperçu rapide, des conséquences très nettes nous paraissent se dégager :

Les Etats étant loin de se présenter sur le pied de l'égalité dans le domaine économique, et cette inégalité ayant pour conséquence immédiate une inégalité correspondante dans la condition des travailleurs, il nous semble que, logiquement, la législation sociale doit tenir compte de ce fait et être appropriée autant que possible à la situation de chaque peuple.

Une réglementation internationale ne peut être acceptée parce qu'elle supprime pour les nations défavorisées la possibilité de concurrencer sur le marché du monde les nations riches, en même temps qu'elle condamne le prolétariat à la misère.

(1) M. Combe, dans sa thèse *De la législation internationale du travail*, Paris 1897, p. 68, reproduit la très intéressante statistique de M. Jeans *Journal of the statistical Society*, décembre 1889, p. 613.

La statistique ne s'applique qu'au travail agricole.

L'unité de travail fourni étant représentée par le travail effectué par l'ouvrier anglais en un temps donné, voici quel serait le travail effectué par les ouvriers des différents peuples dans le même temps :

Français, Allemands, Belges	0.75	0.95
Autres Etats européens	0.60	0.85
Indiens de race inférieure	0.25	0.40

Souvent, les réformes sociales les plus séduisantes, parce qu'elles heurtent de front les nécessités sociales, se transforment au contact des réalités. La réglementation internationale du travail constitue un exemple de l'espèce ; elle se retourne contre ceux qu'elle entend protéger.

PREMIÈRE PARTIE

HISTOIRE DE LA RÉGLEMENTATION
INTERNATIONALE DU TRAVAIL

CHAPITRE PREMIER

LA RÉGLEMENTATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL DEPUIS SES ORIGINES JUSQU'À LA GUERRE DE 1914 (1).

On aurait tort de considérer la réglementation internationale du travail comme une conception nouvelle.

Sans doute, les réalisations ne datent que de ces dernières années, mais l'idée de lier les nations par des contrats internationaux destinés à assurer la protection des travailleurs est vieille déjà d'un siècle, et ses premières manifestations nous reportent aux origines du mouvement du protectionnisme ouvrier.

Ce fut au début de la grande industrie et lorsque les marchés s'élargissaient partout que Robert Owen, le premier, en 1818, adressa au Congrès d'Aix-la-Chapelle une pétition en faveur d'une limitation légale et internationale de la journée de travail, mais sa voix resta sans écho.

L'idée fut reprise en 1838 par Adolphe Blanqui dans son « cours d'Économie industrielle » professé au Conservatoire. En 1841, un industriel français de Mulhouse, Daniel Le

(1) Ce chapitre constitue un résumé extrêmement sommaire de l'histoire de la R. I. T. jusqu'à la guerre. La question, en effet, a été déjà étudiée longuement, et une étude plus complète n'aurait ici présenté qu'un intérêt médiocre.

Consulter principalement :

Sur la période des origines :

Tabacovici : *De la Législation internationale du Travail*, thèse, Paris, 1896 ;

Combe : *De la Législation internationale du Travail*, thèse, Paris, 1897 ;

Et pour la période s'étendant de 1900 à 1914 :

Comte de Saint-Albin : *L'état actuel de la R. I. T.*, thèse, Paris, 1907 ;

Mahaim : *Cours de Droit international ouvrier*, 1913.

Grand, adressa au premier ministre et à la Chambre des pairs un mémoire réclamant l'établissement d'une réglementation internationale.

Ainsi pendant la première moitié du XIX^e siècle, quelques individualités tout à fait isolées, seules, se sont intéressées au problème.

A partir de 1850, le mouvement s'accélère rapidement et les pouvoirs publics interviennent à leur tour. L'industrie s'est prodigieusement développée depuis le commencement du siècle et la conquête des marchés extérieurs est devenue, pour les grandes nations, d'un intérêt vital. D'autre part, le libre échange a triomphé et les barrières douanières sont tombées presque partout. La lutte pour le marché extérieur se complique d'une lutte pour le marché national.

En 1855, la Commission d'Etat du canton de Glaris transmet un rapport au Conseil cantonal de Zurich.

La Suisse est donc la première nation qui se soit occupée de la question et elle ne s'en dessaisira plus jusqu'à la guerre de 1914.

Cet intérêt spécial porté par la Suisse à la réglementation internationale du travail s'explique d'ailleurs très naturellement (1). La Suisse, constituant une fédération de cantons, qui jouissent chacun d'une grande indépendance, l'établissement d'une législation ouvrière, y rencontrait de très sérieuses difficultés : et par cela même que le problème d'une entente entre cantons se posait de prime abord, il appelait logiquement le problème plus vaste d'une entente entre nations.

L'Association internationale des travailleurs, dans son premier congrès (Genève 1866) se prononce pour la réglementation internationale du travail. Dès lors, la réforme figurera au programme de tous les congrès ouvriers.

Le 30 avril 1881, le Conseil national de la République helvétique adopte un vœu du colonel Frey qui, le 5 juin 1876, à Berne, avait déjà prononcé un discours sur la

(1) Tabacovici, thèse citée, p. 70.

matière, invitant le Gouvernement fédéral : « à entrer en négociation avec les principaux États industriels, lorsque le moment lui paraîtra favorable, dans le but de provoquer la création d'une législation internationale sur les fabriques ».

Le Gouvernement suisse, saisit par voie diplomatique les principaux États de l'Europe, notamment la France, l'Allemagne et la Belgique ; ces puissances ne témoignèrent aucun enthousiasme. La France, particulièrement, très catégorique dans sa réponse, opposa une fin de non-recevoir absolue fondée sur le principe de la liberté individuelle. Seules, l'Autriche et l'Italie ne se montrèrent pas hostiles à l'initiative de la Suisse qui subit cependant, en apparence du moins, un échec complet ; toutefois, un certain mouvement s'était produit à l'intérieur de chaque pays, notamment dans les milieux socialistes et chrétiens sociaux. Albert de Mun, le 25 janvier 1884, avait porté la question à la tribune et, en 1885, la Chambre avait voté la prise en considération d'une proposition présentée par MM. Camelinat, Boyer, Basly, Clovis Hugues..., invitant le Gouvernement français à répondre favorablement aux ouvertures du Gouvernement suisse.

En 1888, la Confédération helvétique renouvelle sa tentative et, le 27 juin, le Conseil national adopte une motion analogue à celle de 1881 ; cette seconde proposition rencontra un accueil beaucoup plus favorable que la première : les idées, en sept ans, avaient évolué, les tendances interventionnistes prenaient chaque jour plus de force, et, presque partout, l'orientation politique avait changé. Sauf la Russie, les divers États allaient accepter les suggestions de la Suisse.

La conférence devait se tenir à Berne, le 5 mai 1890 ; seule, parmi les grandes puissances, l'Allemagne n'avait pas répondu et sa réponse paraissait douteuse. C'est alors que se produisit le coup de théâtre le plus inattendu.

Le 4 février 1890, Guillaume II lance deux rescrits retentissants dans lesquels il appelle l'avènement de réformes sociales profondes, et, substituant son initiative

à celle de la Suisse, à son tour il convie les peuples à une conférence.

Cet appel de l'Empereur allemand souleva à l'époque l'enthousiasme de tous ceux qui s'étaient voués à l'étude de la question sociale, et il apparut à beaucoup qu'il y avait là comme un signe des temps, autorisant pour un avenir rapproché les espérances les plus optimistes.

A vrai dire, Guillaume II n'avait pas agi sous l'impulsion de mobiles proprement sociaux ; mais la politique allemande a toujours eu en vue de maintenir et consolider l'unité de l'Empire et de faire accepter le poids de charges militaires très lourdes, en recommandant hardiment les réformes sociales les plus audacieuses : on doit considérer l'appel de Guillaume II, en 1890, comme un acte purement politique.

Presque tous les États, et la Suisse elle-même qui, sous la pression qu'exerça sur elle Guillaume II, dut renoncer à sa propre conférence, déférèrent à la nouvelle invitation qui leur était ainsi adressée.

Seules parmi les grandes puissances, la Russie et les États-Unis demeurèrent à l'écart. Ni l'une ni l'autre n'avaient, en effet, été invitées, la première par crainte d'un refus, la seconde en raison de son éloignement (1).

La Conférence se réunit à Berlin, du 15 au 29 mars, mais elle ne réalisa pas les espoirs que l'on avait fondés sur elle. De profondes divergences séparaient les nations représentées ; l'Allemagne et la Suisse, à gauche, demandaient une réglementation internationale uniforme, alors qu'à droite, la France, l'Angleterre et la Belgique, imbues des doctrines libérales, prétendaient rester maîtresses de leur législation intérieure.

Une majorité était difficile à rallier, quoique avant la réunion de la Conférence, on se fût mis d'accord, sur les observations de la France et de l'Angleterre, pour écarter du programme des délibérations la question de la limitation du travail des adultes, limitation dont

(1) On peut constater qu'actuellement, ni la Russie, ni les États-Unis ne sont représentés dans l'Organisation internationale du Travail.

le principe même apparaissait très discutable. Finalement, la Conférence adopta un ensemble de vœux purement platoniques, relatifs au travail dans les mines, au travail du dimanche, au travail des enfants, des jeunes ouvriers et des femmes ; ces vœux qui commençaient tous par « il est désirable que ... » n'eurent aucun effet au point de vue international.

Ce fut un bien piètre épilogue après un si brillant battage.

En 1897, deux Congrès internationaux, à caractère privé, s'occupent du problème.

Le premier, appelé « Congrès international pour la Protection ouvrière », est convoqué à Zurich par l'« *Arbeiterbund* », union générale des ouvriers suisses ; il groupe exclusivement des interventionnistes et demande la création d'un Office international.

Au second, connu sous la dénomination de « Congrès international de Législation du travail » et qui se réunit sur l'initiative d'un Comité belge, assistent, au contraire, des économistes et des hommes politiques de toutes nuances, depuis Yves Guyot et Arthur Raffalovitch jusqu'à Schmoller et Vandervelde.

Ce Congrès était exclusivement un congrès d'études ; il s'était interdit par ses statuts de manifester son opinion par un vote, et, effectivement, il se sépara sans avoir recommandé de solution.

Ainsi, au cours du xix^e siècle, à mesure que les années s'écoulaient, que l'industrie se développe, que la concurrence devient plus âpre entre grandes puissances, et aussi à mesure que les idées socialistes prennent plus de force, la conception d'une réglementation internationale du travail s'affirme toujours davantage, mais le siècle disparaît sans que l'on ait passé du domaine de la spéculation dans celui des faits.

Le xx^e siècle seulement voit l'ère des réalisations. Ces réalisations apparaissent sous deux formes différentes : Traités de travail et Conventions internationales.

Les traités de travail sont les premiers en date. Ils ne se rapportent d'ailleurs, le plus souvent, qu'à un point de législation ouvrière très spécial : la protection des nationaux à l'étranger ; parfois cependant ils contiennent des dispositions d'ordre plus général.

Il est d'usage de voir l'origine de ces sortes d'accords dans le traité qui fut signé par la France et l'Italie, le 15 avril 1904 (1).

Ce traité avait été négocié par M. Luzzatti pour l'Italie, par MM. Barrère et Fontaine pour la France. La France et l'Italie se proposaient un double but :

« 1^o Faciliter à leurs nationaux travaillant à l'étranger la jouissance de leurs épargnes, et leur ménager le bénéfice des assurances sociales ;

« 2^o Garantir aux travailleurs le maintien des mesures de protection déjà édictées en leur faveur, et concourir au progrès de la législation ouvrière » (2).

Depuis, un certain nombre d'autres traités ont été signés entre les divers États de l'Europe (3).

Ce système des traités bilatéraux ne s'est cependant pas généralisé beaucoup ; il a le tort d'émietter l'action

(1) On pourrait rapprocher de nos modernes traités de travail certains traités déjà anciens, et particulièrement les traités conclus pour empêcher la traite des nègres et dont le premier, signé entre la Grande-Bretagne et le Portugal, date du 28 juillet 1817.

D'autres accords plus récents se rapprochent davantage du traité du 15 avril 1904, notamment le traité du 24 octobre 1860, signé entre la Chine et la Grande-Bretagne, et qui a pour objet de réglementer l'émigration des coolies chinois. Et, de même, les nombreux traités ayant pour objet la protection des indigents (le premier fut signé par l'Italie et la Principauté de Monaco, le 20 juillet 1871).

(2) Préambule de la convention.

(3) On peut citer principalement les traités de travail conclus entre :

Suisse et Italie	13 juillet 1904,
Allemagne et Italie	3 décembre 1904
— et Autriche	25 janvier 1905,
— et Luxembourg	2 septembre 1905
France et Belgique	21 février 1906,
Luxembourg et France	27 juin 1906,
Allemagne et Pays-Bas	27 août 1907,
Grande-Bretagne et Suède	3 février et
	2 avril 1907,
France et Angleterre	3 juillet 1909,
Italie et Hongrie	19 septembre 1909,

sociale internationale, et l'unité, à supposer même qu'elle soit recherchée, est difficile à obtenir.

Pour arriver rapidement à une réglementation internationale du travail, les milieux interventionnistes ont compris qu'il fallait opérer autrement et que des procédés d'action totalement différents s'imposaient.

Il convenait de reprendre les essais restés infructueux de la Suisse et de l'Allemagne à la fin du xix^e siècle ; ce fut l'œuvre que poursuivit, l'Association internationale pour la Protection légale des travailleurs.

Cette association, fondée à la suite d'un Congrès international organisé à Paris en 1900, par MM. Jay et Cauwes, et qui, dès son origine, a présenté un caractère semi-officiel (1) recherche, dès sa deuxième assemblée, tenue à Cologne, en 1902, les moyens d'interdire le travail de nuit des femmes et l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie. Elle charge, en 1903, le Conseil fédéral de réunir une Conférence internationale et d'envoyer, aux différents États, un mémoire sur les deux points.

Le Conseil fédéral accepta la mission qui lui était confiée et il convoqua, pour le 8 mai 1905, la Conférence internationale du travail de Berne à laquelle 18 États furent invités.

Cette Conférence devait, selon le texte de la circulaire

Italie et Argentine	27 mars 1910
France et Danemark	août 1911,
Allemagne et Belgique	6 juillet 1912,
— et Italie	31 juillet 1912,
— et Espagne	30 novembre 1912 et 12 février 1913 ;
Et depuis la guerre :	
France et Pologne	7 septembre 1919,
— et Pologne, convention additionnelle	14 octobre 1920,
France et Italie	30 septembre 1919,
— et Tchéco-Slovaquie	20 mars 1920,
Italie et Argentine	26 mars 1920,
Luxembourg et Italie	11 novembre 1920,
Belgique et Pays-Bas	9 février 1921,
Italie et Tchéco-Slovaquie	23 mars 1921,
Autriche et Pologne	24 juin 1921,
Brésil et Italie	8 octobre 1921.

(1) En France elle fut dès son origine patronnée par M. Millerand qui, en 1900 était ministre du Commerce.

de convocation, « préparer les bases de conventions qui seraient réservées à des négociations diplomatiques ultérieures. »

Finalement, 11 nations se mirent d'accord sur les bases de la Convention portant interdiction de l'emploi du phosphore blanc dans la fabrication des allumettes.

Parmi les opposants, le plus marquant était ce tainement l'Angleterre qui estimait que le phosphorisme n'était plus à craindre dans les usines possédant un outillage perfectionné.

Sur la question de la suppression du travail de nuit des femmes, une solution positive intervint aussi.

Après de multiples concessions, il fut décidé que, pendant onze heures consécutives, le travail de nuit devait être interdit pour les femmes, dans toutes entreprises comprenant plus de dix ouvriers.

Le 17 septembre 1906, une Conférence diplomatique était convoquée à Berne, pour adopter un texte de convention définitif.

La principale discussion porta sur la proposition anglaise fortement soutenue par la délégation française, et tendant à créer une Commission internationale, chargée de surveiller l'exécution de la Convention relative au travail des femmes. Finalement, et en raison surtout de l'opposition de l'Allemagne, la proposition fut repoussée.

Le 26 septembre 1906, la Conférence terminait ses travaux, après être arrivée à mettre sur pied deux conventions, l'une relative à l'emploi du phosphore blanc, l'autre relative au travail de nuit des femmes (1).

(1) La convention relative au phosphore blanc a été conclue entre :

L'Allemagne, le Danemark, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse.

Tous les Etats signataires ont ratifié cette convention, à laquelle avaient en outre adhéré, en 1914 :

La Grande-Bretagne (26 décembre 1908), puis l'Afrique du Sud, le Canada et la Nouvelle-Zélande ;

L'Espagne (29 octobre 1909) ;

La Norvège (10 juillet 1914).

Depuis la Conférence de Washington, la convention sur le phosphore groupe un plus grand nombre d'Etats :

Argentine (..... 1922) ;

Ces conventions peuvent être dénoncées, l'une (phosphore), après un délai de 5 ans ; l'autre (travail des femmes), après un délai de 12 ans, à partir de la date de l'expiration du délai de ratification fixé au 31 décembre 1908. Elles ont été l'une et l'autre ratifiées par la France, la première, par la loi du 17 décembre 1908, la seconde, par la loi du 15 juillet 1908.

Ainsi, pour la première fois, nous nous trouvons dans le domaine des réalisations.

Enfin, à Berne encore, se réunit, en 1913, une seconde Conférence à laquelle 18 États avaient été invités, et qui était destinée à jeter les bases de deux conventions nouvelles :

1° Sur l'interdiction du travail de nuit des jeunes ouvriers dans l'industrie.

2° Sur la fixation à dix heures de la journée de travail des femmes et des jeunes ouvriers.

L'acte final de cette seconde Conférence a été signé, le 25 septembre 1913, par les délégués de 12 États, dont la France. Il posait le principe de l'interdiction du travail de nuit des jeunes ouvriers jusqu'à 16 ans révolus, avec quelques exceptions de 14 à 16 ans. Quant à la journée de travail des femmes, elle ne devait pas dépasser 60 heures par semaine. Quelques heures supplémentaires pouvaient

Australie (30 décembre 1919) ;

Autriche (mars 1921) ;

Belgique (..... 1922).

Esthonie (2 février 1923) ;

Finlande (13 octobre 1921) ;

Grèce (24 juin 1920) ;

Inde (30 décembre 1919) ;

Japon (14 octobre 1921) ;

Pologne (28 janvier 1921) ;

Ville libre de Dantzig (23 août 1921) ;

Roumanie (21 juillet 1921),

Suède (27 février 1920) ;

Tchéco-Slovaquie (mars 1921) ;

La convention relative au travail de nuit des femmes est conclue entre :

L'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne et l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et la Suisse.

Parmi ces États, le Danemark n'a jamais donné sa ratification. Par contre, depuis la guerre, la Pologne et la Ville libre de Dantzig se sont associées aux autres États.

cependant être accordées, sans que le total dépassât 140 heures par an.

Aucun accord d'ailleurs n'est intervenu à la suite de cette seconde Conférence du travail. La Conférence diplomatique qui devait se réunir en 1914, pour transformer en conventions définitives les textes élaborés par la Conférence de 1913, ne s'est pas tenue à cause de la Guerre.

En résumé, pendant les premières années du xx^e siècle, en utilisant le procédé, classique en d'autres matières, de traités bilatéraux et de conventions intervenant après des congrès internationaux, les grands États européens se sont prudemment et lentement engagés dans la voie de la protection des travailleurs, par mesure internationale.

La Guerre a arrêté ce mouvement. L'arrêt allait-il être temporaire ou définitif? En se le demandant en 1914, on ne pouvait prévoir l'énorme développement qu'allait prendre la réglementation internationale du travail, développement qui restera sûrement comme une des conséquences les plus inattendues de la grande tourmente.

CHAPITRE II

LES ORIGINES DE L'ORGANISATION PERMANENTE DU TRAVAIL : LES REVENDICATIONS OUVRIÈRES PENDANT LA GUERRE. — LES TRAVAUX DE LA CONFÉRENCE DE LA PAIX.

Lorsqu'en août 1914, le conflit mondial éclata, les syndicalistes qui, jusqu'alors, avaient fait profession d'antimilitarisme et d'antipatriotisme, se résignèrent à la guerre qu'ils n'avaient pu éviter et, en majorité tout au moins, ils collaborèrent avec leur gouvernement à la défense de leur pays.

Mais ils entendirent profiter de la situation et, en compensation de cette collaboration et des sacrifices qu'ils consentaient, ils réclamèrent au nom et en faveur de la classe ouvrière les réformes qui d'après eux s'imposaient ; et la pensée ouvrière s'aiguilla vers cette idée que la guerre était appelée à clore l'ère des iniquités, non seulement dans le domaine international, mais encore dans le domaine social et, qu'après une période au cours de laquelle les travailleurs avaient souffert au delà de toute mesure, devait enfin disparaître le régime de l'exploitation de l'homme par l'homme ; d'une façon plus précise, les syndicalistes réclamèrent que le traité de paix qui mettrait fin aux hostilités proclamât les droits nouveaux qu'il fallait d'après eux reconnaître aux travailleurs. (1)

(1) « La Révolution de 1789 a défini et établi les droits de l'homme et du citoyen ; la guerre actuelle doit aboutir à proclamer les droits nationaux et internationaux du travail. » Jouhaux (*L'Atelier*, juillet 1916).

Cet état d'esprit se manifesta dès les premiers mois de la guerre ; mais si le mouvement se développa chez les belligérants, il tira son origine d'une initiative des syndicats des Etats-Unis, neutres alors.

En septembre 1914, en effet, la Fédération américaine du Travail (*American Federation of Labour*) adoptait la résolution suivante (1) :

« Le Congrès de la Fédération américaine du Travail, en vue du Congrès général de la Paix qui se tiendra sans doute (*sic*) à l'issue de la guerre, se déclare prêt et autorise le Conseil exécutif à réunir en un même lieu, dans le but de mettre au point les requêtes et les différends de chaque peuple, tous les représentants du travail organisé de toutes les nations, afin de faire des propositions et de prendre les mesures nécessaires pour le rétablissement des relations fraternelles et la *protection des travailleurs*, posant ainsi les bases d'une paix durable. »

Cette résolution fut communiquée aux organisations syndicales des autres pays. En France, elle parvint en novembre à la Confédération générale du Travail qui s'empressa d'approuver la proposition américaine.

La question n'était encore que posée, et elle n'était ni résolue ni même étudiée. Mais la semence était lancée et ne devait pas tarder à lever : elle était tombée, en effet, sur un terrain depuis longtemps préparé à la recevoir.

Dès le printemps de 1915, la Commission administrative de la Confédération générale du Travail discuta et adopta un rapport très complet sur la question de la réglementation internationale du travail, rapport montrant tout l'intérêt que la classe ouvrière retirerait d'une pareille réforme :

« Considérant que la classe ouvrière qui a, sans marchander, payé son large tribut à la défense du pays, a le droit de faire entendre sa voix pour la défense de ses propres intérêts lors de la conclusion du traité de paix qui mettra fin à la guerre européenne ;

(1) Jouhaux : *L'Organisation internationale du Travail*, p. 9.

« Que, d'ailleurs, ses intérêts sont conformes à ceux des prolétaires de tous les pays ;

« Que, pour s'opposer à chacune des revendications de la classe ouvrière, le patronat invoque la concurrence internationale ; qu'il y a donc lieu de profiter du prochain traité de paix pour faire disparaître cette concurrence en ce qui concerne les conditions du travail ;

« Que, par conséquent, il sera indispensable d'insérer dans ce traité les clauses économiques ouvrières assurant, d'une façon internationale, la protection ouvrière, notamment en ce qui concerne la durée du travail (horaire journalier, semaine anglaise), les usines à feu continu (système des trois équipes etc.), la protection spéciale des femmes et des enfants, les assurances sociales (accidents, maladies professionnelles), les poisons industriels, les garanties syndicales..., etc. ;

« Décide :

« 1^o De mettre immédiatement à son ordre du jour ces clauses ouvrières ;

« 2^o D'ordonner immédiatement une active propagande pour la réalisation de ce projet ;

« 3^o De proposer l'inscription de cette question à l'ordre du jour de la conférence syndicale internationale qui devra se réunir conformément à la proposition de l'*American Federation of Labour*. »

Dans les années qui suivirent, la propagande commencée ainsi par la Confédération générale du Travail s'intensifia considérablement, en même temps que les revendications ouvrières devenaient plus précises et plus complètes ; ce double résultat est dû en grande partie à l'action des conférences syndicales qui se multiplièrent au cours de la guerre : pendant les trois dernières années des hostilités, cinq conférences syndicales s'occupèrent de la question des clauses ouvrières à insérer dans le traité de paix ; de ces cinq conférences, quatre réunirent seulement des syndicalistes alliés, et l'autre qui devait présenter un caractère international ne compta que des participants neutres ou ressortissant aux Puissances centrales.

Dans la pensée de la Fédération américaine du Travail, c'était seulement à la cessation des hostilités que la conférence syndicale internationale dont elle recommandait la tenue devait se réunir ; mais la guerre se prolongeant au delà de toute prévision, il paraissait trop long d'attendre les négociations de la paix pour donner corps à la proposition des syndicalistes d'outre-Atlantique.

Le 1^{er} mai 1916, la Commission administrative de la Confédération générale du Travail, à laquelle s'étaient joints MM. Appleton et O'Grady, pour les *Trade-Unions* anglaises, Cabrini, député italien, Rigola et Qualino, pour la Confédération générale du travail italienne, Gespar, pour la Commission syndicale belge, décidait la tenue d'une première conférence qui grouperait seulement les représentants qualifiés des ouvriers alliés ; il y avait là une concession à l'opinion publique qui aurait mal compris que des syndicalistes belligérants se rencontrassent en pleine guerre pour discuter les bases de la paix.

Cette conférence se réunit à Leeds (Angleterre), le 5 juillet de la même année (1), mais elle n'obtint pas les adhésions que ses promoteurs avaient escomptées et, à l'exception de la France et de la Belgique où tous les syndicalistes se trouvaient représentés, une partie seulement des éléments ouvriers des Puissances alliées avaient répondu à l'appel : ce fut le cas pour l'Angleterre, seule la « *General Federation of Trade-Unions* », groupant 900.000 travailleurs sur trois millions de syndiqués, avait envoyé des délégués ; quant à la Confédération générale du Travail italienne, elle avait désavoué son secrétaire général Rigola, et seule encore une minorité extrémiste de 80.000 syndicalistes était représentée par MM. Cabrini, Calda et Bonfiglio. Il est vrai que le « Comité syndicaliste italien », groupant 140.000 membres, avait délégué deux de ses membres, Bazzi et Ambris.

La Confédération générale du Travail française, sur la demande du comité d'organisation, avait été chargée

(1) Confédération générale du Travail : Rapport moral et financier des comités confédéraux et des commissions, pour les exercices 1914 à 1918

d'élaborer un rapport sur la question des garanties ouvrières à insérer dans le traité de paix ; ce rapport qui avait été rédigé par M. Jouhaux, secrétaire général, contenait, le mot a été depuis employé souvent, une véritable « charte du travail », qui résume assez complètement les *desiderata* ouvriers pendant la première moitié de la guerre.

On y rencontre d'abord un préambule où est indiquée la nécessité d'insérer dans le traité de paix un certain nombre de clauses du travail, puis vient l'exposé détaillé de ces clauses, clauses au nombre de six et dont les dispositions principales sont les suivantes :

1^o Reconnaissance du droit syndical, principe de l'égalité de salaires pour l'étranger ;

2^o Autorisation du recrutement des travailleurs dans un pays étranger en cas seulement de nécessité réellement constatée ;

3^o Assimilation des étrangers aux nationaux au point de vue des assurances sociales ;

4^o Fixation à 14 ans de l'âge d'admission des enfants au travail ;

Interdiction, pour les femmes et les adolescents de moins de 18 ans, du travail de nuit et du travail dans les industries à feu continu ;

Repos hebdomadaire d'une journée et demie, fixé en principe au dimanche et au samedi après-midi ;

Journée de travail de 10 heures pour tous les travailleurs, cette durée étant réduite à un maximum de huit heures dans les mines, les usines à feu continu et les industries insalubres ;

5^o Développement de la législation sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs.

Mais le sixième point est incontestablement le plus important ; il vise l'institution d'une Commission et d'un Office international du Travail ; ceux qui élaborèrent le projet devenu, après quelques modifications de détail, la partie XIII du Traité de Paix, s'en sont inspirés très largement.

« 6^o Il est constitué une Commission internationale chargée de surveiller l'exécution des clauses du traité

relatives aux assurances sociales, aux migrations, à la durée, à l'hygiène et à la sécurité du travail. Cette Commission est chargée d'émettre un avis sur toutes les questions et les plaintes qui lui seront soumises. Son avis est transmis à tous les intéressés. En dernier ressort, une question en litige est, sur la demande d'un des partis, soumise au Tribunal international d'arbitrage.

« Cette Commission internationale est également chargée des pourparlers préliminaires et de l'organisation des conférences ultérieures que les gouvernements des divers pays devront réunir pour l'amélioration et le développement de la législation du travail.

« Il est créé un Office international du travail chargé de la coordination des diverses enquêtes, études et statistiques, rapports nationaux sur l'application des lois ouvrières, de l'unification des méthodes de statistique, des rapports comparatifs sur les conventions internationales, de la préparation des enquêtes internationales, de l'étude de tout ce qui a trait au développement et à l'application de la législation du travail, à la protection, à l'hygiène et à la sécurité des travailleurs ». (1)

Ce rapport de la délégation française fut adopté sans discussion par la Conférence, et il devait par la suite avoir une immense portée.

Pour la première fois depuis le début des hostilités, la pensée ouvrière se retrouvait, et elle se retrouvait sans les demandes exagérées et les réclamations invraisemblables d'avant-guerre, avec au contraire, beaucoup de sagesse et de modération, toute prête à collaborer avec les pouvoirs réguliers à la réalisation des réformes qu'elle suggérait.

Quelques mois plus tard, l'Union syndicale suisse se préoccupait à son tour des possibilités nouvelles que pourrait apporter à la classe ouvrière le retour à la paix et, le 28 mars 1917, elle adressait une lettre circulaire à toutes les organisations des pays neutres ou belligérants, dans le but de réunir une conférence internationale qui se tiendrait à

(1) Cité par Jouhaux : *Opuscule* cité p. 11.

Berne, et qui aurait pour objet principal d'arrêter les propositions des organisations syndicales au Congrès de la paix.

Cette initiative ne fut pas approuvée partout et elle rencontra même une opposition très vive. Les syndicalistes neutres ou ressortissant aux Puissances centrales s'y montrèrent, en général, favorables, mais elle souleva chez les Alliés d'âpres discussions. Si les uns, en effet, acceptaient de se rendre à l'invitation suisse, les autres, par contre, ne voulaient pas admettre un seul instant l'hypothèse de se rencontrer avec les syndicalistes allemands.

On essaya de se mettre d'accord, et à cet effet fut réunie la deuxième Conférence syndicale (Londres, 10-11 septembre 1917) qui groupa une cinquantaine de délégués français, anglais, américains, serbes, italiens, canadiens et sud-africains, mais chacun resta sur ses positions. Les Anglais (*General Federation of Trade-Unions*), les Américains (*American Federation of Labor*) et les Canadiens refusèrent de se rendre à Berne, les Italiens se réservèrent, et seuls les Français et les Serbes se déclarèrent favorables à la conférence de Berne.

En se séparant, on se borna à voter une résolution approuvant les différentes clauses ouvrières déjà adoptées à Leeds l'année précédente, réclamant à nouveau que ces clauses fussent insérées dans le futur traité de paix et demandant « aux prolétariats de tous les pays d'agir dans le même sens et pour les mêmes buts ».

La conférence de Berne s'ouvrit néanmoins le 1^{er} octobre ; elle ne fut internationale que de nom ; les 60 délégués qu'elle groupa ressortissaient tous en effet à des puissances centrales ou des puissances neutres (1).

Seule la Confédération générale du Travail française avait demandé des passeports pour se rendre en Suisse, mais ces passeports lui furent refusés.

Sur le rapport de M. Jansson (Allemagne), la Conférence

(1) Procès-verbaux de la Conférence internationale des Syndicats du 1^{er} au 4 octobre 1917. Les nations représentées étaient : la Bohême, la Bulgarie, le Danemark, l'Allemagne, la Hollande, la Norvège, l'Autriche, la Suède, la Suisse et la Hongrie.

adopta à l'unanimité, un programme de revendications ouvrières présentant avec le programme de Leeds une très grande analogie (1).

Ce programme comprend dix articles :

I. — Libre établissement.

Sauf dans quelques cas spéciaux (et qui sont limitativement énumérés), il est interdit de défendre l'immigration ;

II. — Droit de coalition.

Les ouvriers ont le droit de libre coalition et d'association dans tous les pays ;

III. — Assurances sociales.

Tous les États doivent organiser l'assurance contre la maladie, les accidents professionnels, l'invalidité, la vieillesse et le chômage.

Les ouvriers immigrés bénéficieront des mêmes droits que les travailleurs nationaux.

IV. — Le temps de travail.

« a). La journée de travail de chaque ouvrier ne doit pas dépasser dix heures ; les États contractants promulgueront des dispositions légales selon lesquelles la durée de la journée de travail sera réduite à périodes déterminées, de façon à ce que après un temps convenu, la journée légale de travail de huit heures soit générale (2).

« b). Le temps de travail journalier est réduit à huit heures dans les mines, les usines à feu continu et les industries particulièrement insalubres.

« c). Le travail de nuit, entre huit heures du soir et six heures du matin, est interdit légalement dans toutes les entreprises où il n'est pas rendu indispensable par le genre de travail ou pour des raisons techniques. Dans les

(1) Dans sa brochure page 12, M. Jouhaux déclare que « cette conférence (Berne) reprit les termes mêmes de la déclaration de Leeds ». C'est là une erreur manifeste et, sur plusieurs points, les décisions de Berne ne concordent pas avec celles de Leeds.

(2) Ouvrage cité p. 25. Les syndicats suisses avaient réclamé l'établissement de la journée de huit heures, mais cette proposition se trouvait en contradiction avec la revendication de la Conférence de Leeds que l'on ne pouvait pas abandonner sans risquer de soulever l'opposition de la plupart des gouvernements.

Le texte adopté constitue une transaction entre les deux tendances opposées.

entreprises où le travail de nuit est autorisé, il ne doit pas dépasser plus de huit heures par équipe ».

d). Repos hebdomadaire d'au moins 36 heures par semaine, placé en principe entre le samedi et le lundi matin.

V. — Hygiène et protection contre les accidents.

VI. — Industrie à domicile.

La protection ouvrière doit s'étendre à l'industrie à domicile.

VII. — Protection de l'enfance.

Interdiction du travail des enfants de moins de 15 ans.

Les adolescents de 15 à 18 ans ne peuvent travailler plus de huit heures par jour, ils ne doivent être employés ni pendant la nuit, ni le dimanche, ni dans les industries insalubres ni dans les mines pour le travail du fond.

VIII. — Protection des ouvrières.

Les femmes ne pourront être employées dans les travaux insalubres, ni avant ni après leur accouchement ; pour un travail égal, elles auront droit au même salaire que les hommes ; la durée de leur travail ne pourra dépasser huit heures par jour et 44 heures par semaine.

IX. — Droit et protection des gens de mer.

X. — Application des lois ouvrières.

« L'Association internationale pour la Protection légale des Travailleurs est reconnue, dans le Traité de Paix, comme l'organe d'application et de développement de la législation ouvrière internationale. Le Bureau international du Travail qu'il entretient sera chargé de centraliser tous les renseignements concernant la législation sociale ; il préparera et dirigera des enquêtes dans ce domaine... »

Il sera chargé de convoquer périodiquement des congrès internationaux pour développer la protection internationale des travailleurs.

Enfin, l'Union syndicale internationale sera officiellement représentée à ce bureau.

Au cours de l'année 1918, le mouvement prend une intensité beaucoup plus forte et, chez les Alliés particulièrement, les syndicalistes sentant la fin de la guerre approcher, ne se

bornent plus à faire des appels en faveur d'une paix vraiment sociale ; ils cherchent à entrer en rapport avec les Pouvoirs publics pour faire accepter leurs revendications ; et c'est ainsi que la troisième Conférence socialiste et ouvrière qui se tint à Londres, les 21 et 22 février 1918, nomma une Commission de trois membres composée de MM. Albert Thomas, pour la France, Vandervelde pour la Belgique, Henderson pour l'Angleterre, chargée de demander qu'à la Conférence de la Paix, dans chaque délégation nationale, siège un représentant du travail et du socialisme (1).

Les syndicats confessionnels eux-mêmes tinrent à ne pas rester en arrière ; le Congrès des Unions professionnelles chrétiennes et libres de Belgique, qui siégea au Havre en juin 1918, demanda, en se fondant sur l'*Encyclique* de Léon XIII sur la condition des ouvriers, que les rédacteurs du Traité de Paix ne négligent pas la protection des travailleurs (2).

Le 18 septembre 1918, la 4^e Conférence socialiste et syndicaliste interalliée se réunit pour formuler un programme sur les buts de guerre et les problèmes de la paix. Elle comprenait les personnalités les plus marquantes du socialisme et du syndicalisme, et notamment Vandervelde et Huysmans pour la Belgique, Jouhaux, Merrheim, Longuet et Albert Thomas pour la France, Rosetti pour l'Italie, Ramsey Macdonald, Henderson et Sydney Webb pour l'Angleterre, enfin, et surtout, Gompers pour l'Amérique.

Ce fut pour ce dernier l'occasion de prononcer, au milieu des manifestations unanimes d'approbation, un grand discours qui prenait d'autant plus de force que celui qui le prononçait commençait à apparaître comme l'homme de confiance du président Wilson :

« Dans la loi et dans la pratique, dit-il, le principe doit être reconnu que le travail d'un être humain n'est ni une marchandise ni un article de commerce... Dans le com-

(1) *Le Temps* des 18, 22, 25 février 1918.

2) Justin Godart : *Les Clauses ouvrières du Traité de Versailles*.

merce et l'industrie, les heures de travail ne dépasseront pas huit heures par jour » (1).

Quelques semaines plus tard, l'armistice était signé.

On pouvait alors se demander si les nations intéressées allaient faire droit aux revendications ouvrières, puisque leur sécurité paraissait maintenant assurée et, qu'en somme, elles n'avaient rien promis.

D'autres préoccupations sollicitaient l'attention des gouvernements : il fallait faire respecter l'armistice et préparer les bases de la paix ; la tâche, de prime abord, apparaissait lente et difficile, et la question sociale, en admettant qu'elle dût être posée, ne devait logiquement l'être que beaucoup plus tard.

Seulement, lorsque après quatre ans et demi de luttes et de souffrances la paix arriva enfin, un voile d'idéalisme, chez beaucoup, obscurcit les idées. On se plut à espérer que cette guerre serait la dernière et que la justice et la solidarité allaient enfin régir les relations des hommes entre eux. L'enthousiasme soulevé par le programme wilsonien pendant l'hiver 1918-1919, constitue la preuve la plus éclatante de cet état d'esprit.

A l'idéalisme d'ailleurs se joignait un sentiment de crainte causé par un bouillonnement social qui se faisait de plus en plus marquant. C'est vers Moscou que les prolétaires de tous pays fixaient les yeux, et l'incendie russe, à chaque instant, menaçait de s'étendre sur l'Occident.

« On a déjà presque oublié la flamme révolutionnaire qui brûla l'Europe au sortir de la guerre. Des sociétés croulèrent. Les idées se brouillaient. Beaucoup se crurent transportés au seuil d'un monde nouveau, demeure de la paix et de la justice. Aux hommes d'État eux-mêmes, il parut que la terre tournait plus vite. Ils prêtèrent l'oreille

(1) *Le Temps* des 19 et 20 septembre 1918.

aux cris des agitateurs. Et pendant que les uns jetaient les bases d'une société où devaient s'embrasser les peuples, les autres songèrent à une institution qui pût calmer les chefs ouvriers appelant à pleins poumons l'avènement de la justice sociale (1). »

Cette fièvre réformatrice secoua tous les États et la France particulièrement n'en fut point exempte.

Dans sa séance du 24 octobre 1918, avant l'armistice par conséquent, la Chambre adoptait, sur un rapport présenté par M. Justin Godart au nom de la commission du Travail, une proposition de résolution ainsi conçue : « La Chambre donne mandat à sa commission du Travail de déposer à bref délai un rapport sur une législation internationale du travail dont les principes pourront être insérés dans le Traité de Paix ».

Les milieux syndicalistes cependant ne perdaient pas de temps.

Le 24 novembre 1918, M. Jouhaux, dans un grand meeting organisé par la Confédération générale du Travail, donnait lecture du programme de paix de la classe ouvrière. La classe ouvrière devait participer à la Conférence de la paix. Il fallait reconnaître les droits du travail et poser le principe de la journée de huit heures.

Et pour faire suite à ce programme, le 23 décembre 1918, une délégation de la Confédération générale du Travail et du groupe socialiste parlementaire, dans une entrevue avec le président du conseil, M. Clemenceau, lui demandait de faire participer des délégués de la classe ouvrière à la Conférence de la Paix et d'autoriser, pendant les pourparlers de paix, la réunion d'une conférence internationale, ouvrière et syndicale ; le communiqué officiel envoyé à la presse à la suite de l'entretien montrait clairement que M. Clemenceau était favorable à ces demandes.

« Il a paru aux délégués que le président du conseil ne soulevait pas d'objection de principe aux propositions qui lui étaient soumises. »

(1) Marcel Tardy : *La conférence internationale du travail*, brochure p. 3
Extrait de la *Revue de France* du 15 janvier 1922.

Dès maintenant, la question pouvait être considérée comme réglée, car admettre les délégués de la classe ouvrière au sein de la Conférence, c'était reconnaître le bien fondé des réclamations que ces délégués avaient mission d'apporter et notamment de la principale : l'insertion, dans le Traité de Paix, de clauses relatives au travail.

Chez les gouvernements alliés d'ailleurs, le même état d'esprit régnait.

Le président Wilson, en butte aux attaques républicaines, s'appuyait sur les éléments de gauche, et principalement sur l'*American Federation of Labour* qui, nous avons été en mesure de le constater précédemment, s'était toujours montrée très dévouée à la conception d'une réglementation internationale du travail.

En Angleterre, la situation apparaissait plus nette encore : M. Barnes, un membre important du *Labour Party*, chaud partisan de cette réglementation était ministre et membre du cabinet de guerre britannique.

Dans ces conditions, l'accord entre Alliés ne souffrait aucune difficulté ; et, dès le 23 janvier 1919, le Conseil des Dix décidait d'inscrire, comme première question figurant à l'ordre du jour de la Conférence des préliminaires de paix, celle des clauses ouvrières à insérer dans le Traité.

Effectivement, le 25 janvier 1919, dans sa première séance, la Conférence de la Paix adopta la création d'une Commission de Législation internationale du Travail : « Pour faire une enquête sur les conditions de l'emploi des travailleurs envisagé au point de vue international, et examiner les moyens internationaux nécessaires pour assurer une action commune sur les sujets touchant les conditions de l'emploi des travailleurs, et pour proposer la forme d'une institution permanente destinée à poursuivre lesdits enquêtes et examens en coopération avec la Ligue des Nations et sous sa direction ».

Cette Commission devait comprendre 15 membres — chacune des Grandes Puissances était appelée à en désigner deux — les cinq autres membres représentant l'en-

semble des autres Puissances participant à la Conférence de la Paix.

En conformité de cette disposition dans une réunion tenue par les puissances à intérêt limité, le 27 janvier 1919, la Belgique (en raison de son importance économique), s'est vu attribuer deux représentants, Cuba, la Pologne et la République tchéco-slovaque, chacune un représentant.

La Commission ainsi constituée et nommée définitivement, le 31 janvier 1919, avait la composition suivante :

Etats-Unis d'Amérique :

M. A.-N. Hurley, président de la commission des transports maritimes (suppléé par M. H.-M. Robinson et M. J.-T. Shotwell, professeur à *Columbia University*) ;

M. Samuel Gompers, président de l'*American Federation of Labour* ;

Empire britannique :

M. G.-N. Barnes, membre du cabinet de Guerre (suppléé par M. H.-B. Butler, C. B. directeur au ministère du Travail ;

Sir Malcolm Delevingne, K. C. B. sous-secrétaire d'Etat, adjoint au *Home Office*.

France :

M. Colliard, ministre du Travail et de la Prévoyance sociale (suppléé par M. Arthur Fontaine, conseiller d'Etat, directeur du Travail) ;

M. Loucheur, ministre de la Reconstitution industrielle (suppléé par M. Léon Jouhaux, secrétaire général de la Confédération générale du Travail) ;

Italie :

Le baron Mayor des Planches, ambassadeur honoraire, commissaire général de l'Emigration ;

M. Cabrini, député, vice-président du comité permanent du Travail (suppléé par M. Coletti).

Japon :

M. Otchiaï, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de S. M. l'empereur du Japon à La Haye ;

M. Oka, ancien directeur des affaires commerciales et industrielles au ministère de l'Agriculture et du Commerce ;

Belgique :

M. Vandervelde, ministre de la Justice, ministre d'Etat (suppléé par M. Lafontaine, sénateur) ;

M. Mahaim, professeur à l'université de Liège, secrétaire de la section belge de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs.

Cuba :

M. de Bustamante, professeur à l'université de La Havane (suppléé par M. Rafaël Martinez Ortiz, ministre plénipotentiaire, et M. G. de Blanck, ministre plénipotentiaire) ;

Pologne :

Le comte Jean Zoltowski membre du comité national polonais, remplacé ultérieurement par M. Stanislas Patek, conseiller à la Cour de cassation de Pologne (suppléé par M. François Sokal, directeur général du Travail) ;

République tchéco-slovaque :

M. Benes, ministre des Affaires étrangères (suppléé ultérieurement par M. Rodolphe Broz).

Le bureau de la Commission était formé par :

M. Samuel Gompers (Etats-Unis d'Amérique), président ;

MM. G.-N. Barnes (Empire britannique) et Colliard (France), vice-présidents ;

M. Arthur Fontaine (France), secrétaire général ;

M. H.-B. Butler (Empire britannique), secrétaire général adjoint ;

Le baron Capelle (suppléé par le comte de Grunne (Belgique) ;

M. di Palma Castiglione (Italie) ;

M. Oyster (Etats-Unis d'Amérique) ;

M. Yoshisaka (Japon), secrétaires.

Les quatre secrétaires formèrent le comité de rédaction.

La Commission, qui se réunit du 1^{er} février au 24 mars, tint 35 séances, et de l'ensemble de ses travaux est sorti l'Organisme permanent tel qu'il a été consacré par le Traité de Versailles.

Peut-être n'est-il pas inutile, pour comprendre la marche de ses travaux, de rechercher l'état d'esprit qui animait la majorité de ses membres.

MM. Barnes, Vandervelde et Cabrini étaient affiliés, l'un au parti travailliste, les deux autres au parti socialiste ; quant à M. Gompers, il était président de l'« *American Federation of Labour* », et c'est à ce titre que M. Colliard le proposa pour la présidence aux suffrages de la Commission.

Quelques autres membres, le baron Mayor des Planches et M. Mahaim, par exemple, avaient été choisis en raison de la sympathie qu'ils avaient toujours témoignée à la plupart des revendications ouvrières ; le reste enfin des délégués comprenait des politiques et des juristes sans idées très arrêtées sur les différentes questions d'économie sociale qui allaient être abordées devant eux.

Il apparaissait, ainsi dès avant le commencement des travaux, que l'orientation serait nettement syudicaliste, socialiste même quelques fois.

Le seul élément vraiment modérateur, M. Loucheur, se désintéressa complètement des travaux de la Commission, et par une singulière ironie, il choisit comme remplaçant M. Jouhaux, secrétaire général de la Confédération générale du Travail, alors dans toute son ardeur révolutionnaire, et qui, dans l'espoir de faire aboutir les propositions qu'il apportait, n'hésita pas à évoquer à maintes reprises, devant la Commission, l'ombre du drapeau rouge (1).

Lorsque la Commission se réunit pour la première-fois elle se trouva en présence de deux avant-projets, un avant-projet britannique, et un avant-projet français.

L'avant-projet français avait été élaboré par la commission du travail de la Chambre, qui s'était ainsi acquittée de la mission qui lui avait été précédemment confiée : toutes les nations signataires du Traité de Paix devaient adhérer aux conventions de Berne de 1906 et promulguer les réformes proposées en 1913 ; en outre, une conférence qui comprendrait une représentation patronale et une représenta-

(1) Il est juste cependant de constater que M. Colliard se fit suppléer par une personnalité très au courant de toutes les questions sociales, M. Arthur Fontaine, directeur du Travail, qui s'occupe depuis de longues années des problèmes de protection ouvrière, et qui possède un sens très aigu des nécessités politiques et des réalités économiques.

tion ouvrière était appelée à réaliser pratiquement un certain nombre de réformes, parmi lesquelles la limitation à 14 ans de l'âge d'entrée des enfants à l'atelier et la fixation à 8 heures de la longueur de la journée de travail.

Ce texte déjà adopté, le 23 novembre 1918, par la section française de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, fut pris à son compte par le gouvernement français qui le soumit d'abord, le 18 décembre, à la commission des Traités internationaux, puis à la commission de Législation internationale du Travail de la Conférence de la Paix; mais celle-ci ne le prit pas en considération. En effet, un projet beaucoup plus complet avait été préparé par le ministère du Travail britannique; ce projet avait été, dans les derniers jours de janvier, soumis aux *Trade-Unions* britanniques, et, dès sa seconde séance (le 4 février 1919), la Commission décida, sans qu'aucune opposition se fût manifestée, même de la part des délégués français, de le prendre pour base de discussion (1). Il fut, d'ailleurs, sans transformation bien profonde, retenu par la Commission, puis, après quelques retouches, par la Conférence plénière de la Paix.

Aucune discussion générale, ne s'engagea et ce seul fait montre à quel point, *sur le fond de la question*, l'accord existait, unanime: tout le monde était convaincu de la nécessité d'établir une organisation permanente qui permettrait l'élaboration de la législation internationale du travail; il ne s'agissait que de savoir comment cette organisation serait réalisée.

Les temps étaient changés depuis la Conférence de Berlin en 1890, et les discussions sans fin de délégués qui n'arrivaient pas à s'entendre.

Donc, l'essentiel du projet britannique fut adopté et le mécanisme général qui avait été primitivement imaginé subsista sans changement; il se résume de la manière suivante:

(1) Procès-verbaux, rapports et documents de la commission de la Législation internationale du Travail, publiés par le Gouvernement italien, Rome, 1921, p. 13.

Un Organisme international est créé qui comprend deux éléments :

a) Une Conférence annuelle composée d'un certain nombre de délégués par Etat et qui rédige des conventions relatives au travail ;

b) Un Bureau international, centre de documentations et d'études appelé à se saisir de toutes les questions présentant un point de vue international et spécialement de celles qui doivent être étudiées par la Conférence.

Ce Bureau est placé sous la direction d'un Conseil d'administration.

Tout un système de sanctions est prévu contre les États qui ne se conformeraient pas à leur engagement.

Mais, si sur le fond de la question nulle divergence ne se manifesta, l'ensemble du système proposé par le cabinet britannique fit, sur des points particuliers importants, l'objet d'âpres discussions, discussions au surplus extrêmement confuses en raison de la mauvaise méthode qui fut suivie pendant tout le cours des travaux.

Chaque fois en effet, que les délégués arrivaient à un article litigieux méritant qu'on s'y arrêtât, au lieu d'aborder de front le problème, de l'étudier sous tous ses aspects et dans ses moindres détails, de chercher un terrain d'entente, et, enfin, de passer au vote, la Commission, après avoir constaté la différence d'opinions, réservait purement et simplement l'article, de façon à permettre aux délégués de consulter leur gouvernement : cette procédure a eu pour conséquence de compliquer et surtout d'allonger démesurément les débats, car comme une solidarité profonde liait entre eux la plupart des articles du projet, on était obligé, pour de nombreux points (les plus graves en général), de les tenir en suspens et de surseoir jusqu'à ce que la question réservée eût été résolue.

La première discussion porta sur la composition de chaque délégation nationale à la Conférence : le projet britannique proposait (art. 3) :

Un délégué gouvernemental,

Un délégué patronal

Un délégué ouvrier.

Le projet britannique respectait ainsi le principe de l'égalité des États en les plaçant sur le même pied.

Ce point essentiel ne fut jamais matière à discussion.

De même, le principe de la représentation de la nation par trois éléments différents — conception nettement syndicaliste — n'a pas soulevé la moindre objection (1). Les débats ont uniquement porté sur l'importance relative qu'il conviendrait de donner à chacun de ces éléments.

L'article 4 donnait deux voix au délégué gouvernemental.

Dès l'origine M. Barnes proposa un léger changement au texte britannique ; d'accord avec M. Vandervelde, il critiqua le principe du double vote du délégué gouvernemental, procédé anti-démocratique au premier chef, et suggéra de donner une double représentation aux gouvernements, chacun des délégués, dont le nombre devait être ainsi fixé à quatre pour chaque nation, ne disposant que d'une voix au sein de la Conférence.

On était fondé à croire que cette proposition, déjà extrêmement audacieuse puisqu'elle plaçait les intérêts généraux représentés par l'État sur le pied de l'égalité avec les intérêts professionnels représentés par les patrons et les ouvriers, acceptée par l'unanimité de la Commission.

Il ne devait rien en être cependant, et c'est le président, M. Gompers, lui-même, qui mena le premier l'attaque contre la conception anglo-belge.

Selon lui, il fallait, au sein de la Conférence, assurer aux masses ouvrières une représentation au moins égale à celle des patrons et des gouvernements réunis. En tous cas, on ne pouvait laisser qu'une seule voix aux gouvernements. Comment d'ailleurs ceux-ci seraient-ils autorisés à prendre ombrage d'une telle situation puisque, d'après le projet

(1) Seul, M. Fontaine était opposé à l'introduction de représentants des patrons et des ouvriers dans les délégations ; mais, lorsque la question fut discutée, il ne suppléait pas encore M. Colliard et ne put ainsi défendre son point de vue (Voir plus loin, p. 157).

britannique, les différents parlements nationaux resteraient toujours maîtres de repousser un projet de convention ; et M. Colliard se ralliait à cette manière de voir en donnant pour toute argumentation qu'« il faut éviter, avant tout, une désillusion possible de la classe ouvrière » (1).

M. Vandervelde, cependant, ne se laissait point convaincre. La conférence ne sera pas seulement une assemblée consultative, « car il s'agit, au contraire, dit-il, d'une conférence diplomatique engageant les gouvernements sous la seule réserve d'une ratification de forme demandée aux législateurs nationaux ».

Une forte représentation gouvernementale s'impose donc et il n'y a rien là qui puisse choquer les sentiments démocratiques, puisque la plupart des États ont leurs sympathies beaucoup plus du côté ouvrier que du côté patronal.

M. Barnes appuyait M. Vandervelde en faisant remarquer qu'avec le système proposé l'Etat perdait la moitié de sa souveraineté, et qu'une telle éventualité était si grosse de conséquences que l'on était amené à craindre qu'elle ne fût pas acceptée par la Conférence de la Paix.

C'est entre ces deux conceptions que la Commission eut à choisir.

Des solutions moyennes s'étaient, il est vrai, fait jour.

M. Loucheur avait suggéré que, non seulement la représentation gouvernementale, mais encore les représentations patronale et ouvrière fussent doublées ; mais cet amendement fut repoussé à une grosse majorité.

D'autre part, M. Vandervelde (2), à un moment donné, chercha entre la délégation américaine et lui un terrain d'entente, et proposa de ne donner qu'un représentant et qu'une voix à chaque gouvernement, avec cette restriction que le délégué gouvernemental disposerait de deux voix au vote final sur les conventions.

Mais M. Gompers ne se rallia pas à ce nouveau texte, et M. Vandervelde finit alors par retirer sa proposition trans-

(1) Séance du 6 février 1919, Procès-verbaux, p. 38.

(2) Séance du 7 février, Procès-verbaux, p. 46.

actionnelle et par reprendre la première rédaction ; lorsqu'il fallut passer au vote, c'est l'amendement belge qui fut adopté par 10 voix contre 4 (1).

Bien autrement sérieuses furent les divergences qui se manifestèrent sur les pouvoirs (art. 18 du projet britannique) qu'il convenait de donner à la Conférence, et plus d'une fois ces divergences donnèrent à penser que la Commission était arrivée à une impasse.

Le texte britannique prévoyait qu'un projet de convention serait considéré comme adopté s'il réunissait les votes des deux tiers des membres de la Conférence.

La convention ainsi établie devait être obligatoirement ratifiée par tous les États, quelle qu'ait été à son égard l'attitude de ces États pendant les débats à la Conférence, et sous cette seule réserve que, dans un délai d'un an, les parlements ne la désavoueraient pas (art. 18).

Deux courants se manifestèrent bientôt au sein de la Commission : pendant que les uns estimaient que des pouvoirs trop considérables étaient laissés à la Conférence, d'autres, au contraire, demandèrent le renforcement de l'autorité de l'Organisation permanente.

Parmi ces derniers, l'Italie, représentée par le baron Mayor des Planches, se montra particulièrement agissante.

Dès la 5^e séance, le 7 février 1919, le baron Mayor des Planches formula sur ce point les réserves les plus expresses au projet britannique, et lorsque l'article 18 vint en discussion, il proposa de donner force légale internationale aux décisions de la Conférence, sans que les parlements ou le pouvoir exécutif des États adhérents à l'Organisation pussent réformer ou annuler quoi que ce fût.

Et le baron Mayor des Planches expliquait sa proposition en montrant que l'œuvre de la Conférence risquait de se trouver réduite à néant si l'on adoptait le projet britannique (2).

Mais, finalement, le délégué italien dut retirer son amendement devant l'opposition de toute la Commission, et

(1) Séance du 17 février, Procès-verbaux, p. 75.

(2) Séance du 17 février, Procès-verbaux, p. 71.

spécialement de M. Vandervelde qui signala, d'une part, l'impossibilité qu'il y y avait à déposséder les divers parlements nationaux de leurs attributions traditionnelles et, d'autre part, les dangers que pourraient courir les pays arriérés ou appauvris par la guerre, comme la Belgique.

De toute évidence, le siège de la Commission était fait ; mais pour ne pas mécontenter les masses ouvrières, M. Colliard, sans cesser de se rallier au projet britannique, déposa un vœu concluant à ce que, dans l'avenir, des pouvoirs plus étendus fussent reconnus à la Conférence. La délégation belge et la délégation italienne se joignirent à la délégation française et la Commission, par force plutôt que par raison, adopta la résolution suivante d'ailleurs absolument platonique :

« La Commission émet le vœu que, dès qu'il sera possible, un accord intervienne entre les Hautes Parties Contractantes aux fins de doter la Conférence internationale de législation du Travail, sous les auspices de la Société des Nations, du pouvoir de prendre, dans des conditions à déterminer, des résolutions ayant force légale internationale. »

Mais d'autres critiques d'une portée beaucoup plus grave et, il faut le dire, autrement justifiées, se firent bientôt jour contre la proposition britannique.

Tout d'abord, la Commission se mit vite d'accord pour repousser le système du *velo* parlementaire et pour reconnaître la nécessité d'une approbation par les parlements nationaux ou autres autorités compétentes, seule solution compatible avec l'indépendance et la souveraineté des Etats.

Mais, le principe adopté, commencèrent les véritables difficultés : Ces difficultés provenaient de l'Amérique que sa constitution place dans une situation très spéciale.

Les Etats-Unis d'Amérique forment une confédération d'Etats qui ont gardé une certaine autonomie. Tout ce qui n'a pas été concédé exclusivement au pouvoir fédéral reste de la compétence des Etats particuliers. Ceux-ci légifèrent alors librement et ils passent des traités, spéciale-

ment sur les matières relatives au travail, matières qui sont considérées comme attributions de police et leur restent par cela même réservées; la situation se complique d'ailleurs du fait que toute loi votée par le pouvoir législatif d'un État ou par le Congrès se trouve exposée à être déclarée inconstitutionnelle par tout tribunal judiciaire, et particulièrement par la Cour suprême.

Or la Constitution américaine contient une véritable Déclaration des droits. Elle garantit la liberté des citoyens et la plupart des mesures législatives prises pour assurer la protection des travailleurs ont été reconnues inconstitutionnelles par les tribunaux américains.

Si donc l'Amérique souscrivait au projet d'Organisation permanente présenté par l'Angleterre :

a). Le gouvernement fédéral ne serait pas en mesure de demander aux divers États de ratifier les projets de conventions adoptés par la Conférence.

b). Les tribunaux, à supposer que la ratification fût légalement intervenue, pourraient toujours contester la constitutionnalité de la mesure adoptée.

La difficulté qui surgissait paraissait insoluble.

Le délégué américain, M. Robinson, proposa successivement de considérer chacun des Etats comme des membres indépendants de l'Organisation permanente (1), puis de demander simplement aux Etats fédéraux de « faire leurs meilleurs efforts pour se conformer d'une manière suffisante aux prescriptions du présent article (2) ».

Ces deux suggestions furent successivement repoussées, la première, parce qu'elle tendait à faire de l'Organisation permanente un véritable fief américain, la seconde, parce qu'elle réduisait à néant l'œuvre de la Conférence, en plaçant les Etats-Unis dans une situation tellement favorisée que l'on était obligé de reconnaître à tous les autres Etats une liberté analogue à celle reconnue aux Etats fédératifs.

Dans une troisième proposition, M. Robinson imagina de remplacer les projets de convention par de simples recom-

(1) Séance du 27 février, Procès-verbaux, p. 114.

(2) Séance du 28 février, Procès-verbaux, p. 132.

mandations adressées aux parlements nationaux. Sans doute des conventions pourraient aussi être élaborées, mais, en aucun cas, les États ne s'engageraient à prendre des mesures en vue de leur ratification (1).

Pas plus que les précédentes, cette proposition n'aboutit. Toutefois, la Commission finit par se rendre compte que, si elle voulait voir l'Amérique joindre ses efforts à ceux des États européens, il fallait absolument renoncer à placer l'Amérique sous le régime du droit commun et, le 17 mars 1919, elle décida la constitution d'une Sous-Commission, composée de Sir Malcolm Delevingne, MM. Robinson et Mahaim (2) et destinée à trouver un texte transactionnel.

La Sous-Commission, après quelques discussions, arriva à un terrain d'entente, et le 19 mars (3), Sir Malcolm Delevingne donna lecture du rapport dont il avait été chargé. D'après ses conclusions la Conférence restait libre de déterminer si ses propositions prendraient la forme :

a). de recommandation,

b). de projet de convention à ratifier par les Hautes Parties Contractantes, un gouvernement fédératif ayant toujours le droit de considérer un projet de convention comme une simple recommandation.

Sans opposition, la Commission adopta le texte qui lui était soumis, et ainsi se trouva résolue la question la plus difficile dont elle eût été saisie et devant laquelle ses efforts avaient failli échouer.

Le 19 mars 1919, dans sa 29^e séance, la Commission finissait l'examen, en troisième et dernière lecture, du projet d'Organisation permanente du Travail.

Elle était ainsi arrivée au bout de la tâche qui lui avait été fixée par la Conférence de la Paix. Ses travaux n'étaient cependant pas terminés.

A peine avait-elle résolu, dans sa seconde séance, de prendre pour base de discussion le projet britannique d'Organisation du travail, que M. Vandervelde et le baron Mayor

(1) Séance du 17 mars, Procès-verbaux, p. 201-202.

(2) Procès-verbaux, p. 212.

(3) Procès-verbaux, p. 233 et suivantes.

des Planches, tout en se ralliant à ce projet, demandèrent s'il ne serait pas possible d'inscrire quelques principes généraux dans le Traité lui-même, et notamment celui de la journée de huit heures (déclaration de la délégation italienne).

A la séance suivante, M. Gompers donna lecture d'une déclaration beaucoup plus nette provenant de l'*American Federation of Labour*.

Une décision ferme ne fut pas prise à ce moment-là et il est possible qu'aucune solution ne fût jamais intervenue si, pendant le cours des travaux de la Commission, un événement de première importance ne s'était produit, qui amena la Commission à aborder de front le problème des garanties ouvrières à insérer dans le Traité. Il s'agit de la réunion de la Conférence internationale syndicale de Berne.

La conférence ouvrière, dont la tenue avait été depuis longtemps décidée par les syndicalistes alliés, pour établir l'ensemble des revendications ouvrières d'après-guerre, groupa à Berne, à la maison du Peuple, du 5 au 9 février 1919, les délégués de seize nations (1).

L'Amérique, revenant sur son attitude précédente, n'était pas représentée à cette conférence qui, aux yeux de l'*American Federation of Labour* formait double emploi avec la Commission du travail de la Conférence de la Paix. De même les syndicalistes belges n'acceptèrent pas de se rencontrer avec les chefs du mouvement ouvrier allemand. L'Allemagne, en effet, ainsi que toutes les Puissances centrales, avait envoyé des délégués nombreux, et pour bien faire ressortir le caractère international de la conférence, la présidence avait été donnée à M. Schneeberger, des syndicats suisses (2). La *General Federation of Trade-Union* d'Angleterre s'était opposée à la tenue de la conférence, et la

(1) Allemagne, Autriche, Bohême, Grande-Bretagne, Bulgarie, Canada, Danemark, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Italie, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse.

(2) C'était déjà M. Schneeberger qui avait présidé la Conférence de Berne en 1917.

Grande-Bretagne n'était représentée que par les délégués du « *Trade-Unions Congress* ».

Par contre, on y vit siéger les membres les plus influents de la Confédération générale du Travail de France, et notamment : MM. Jouhaux, Dumoulin, Merrheim et Bidegaray.

Conformément à ce qui s'était passé dans les conférences antérieures, la conférence de Berne ne se sépara point sans avoir adopté une charte du travail, et de nombreux points de cette charte s'inspirent directement de la charte de 1917.

C'est ainsi, par exemple, qu'elle décide (art. 1) que les enfants âgés de moins de 15 ans ne pourront être occupés dans l'industrie, et que (art. 2) les jeunes gens de 15 à 18 ans ne devront pas être occupés au travail plus de six heures par jour.

Quant aux femmes (art. 3), le travail de nuit leur sera interdit et le principe de la semaine anglaise leur sera partout applicable. Repos aussi pour les femmes pendant quatre semaines avant et six semaines après l'accouchement.

Mais, sur d'autres points et non des moindres, la conférence de Berne se montra beaucoup plus hardie que les précédentes. Elle a proclamé, en effet, le principe que la durée du travail pour les ouvriers adultes ne devait pas dépasser huit heures par jour et elle a demandé la création d'une Commission permanente, constituée par moitié de délégués des États membres de la Société des Nations, et par moitié de délégués de la Fédération internationale des syndicats ouvriers.

« Cette Commission permanente convoquera chaque année une conférence des délégations des États contractants dans le but d'améliorer la législation internationale du travail. Cette conférence devra comprendre par moitié des représentants des travailleurs organisés de chaque pays ; elle aura le pouvoir, dans le cadre de sa compétence, de prendre des résolutions ayant force légale internationale. »

L'influence de la conférence de Berne a été considé-

nable. Plus tard, au moment des négociations définitives de la paix, l'Allemagne essayera de discréditer l'œuvre sociale accomplie par les plénipotentiaires alliés, en montrant combien les réformes inscrites dans le traité de Versailles sont moins profondes que celles réclamées par le syndicalisme international.

Mais déjà les décisions de Berne ont pesé sur les délibérations de la Commission du travail : l'attitude prise par la France dans la question des pouvoirs à donner à la Conférence a été dictée par le désir de ménager les susceptibilités ouvrières, et surtout, c'est parce qu'à Berne les milieux syndicalistes ont manifesté le désir de voir insérer dans le Traité de Paix, non seulement les statuts d'une Organisation permanente, mais encore une véritable déclaration des droits du travail, que la Commission, après avoir accompli la tâche qu'elle s'était fixée, a aussi abordé le problème de la charte du travail.

Lorsque, en seconde lecture, le projet britannique fut adopté par la Commission, les différentes délégations allèrent conférer avec leur gouvernement au sujet des amendements qui, comme on l'entrevoyait, seraient discutés en troisième lecture.

Les délégations italienne, belge, tchéco-slovaque et américaine revinrent avec des instructions très précises. « Il est impossible, dit M. Vandervelde, que la Commission se sépare sans avoir affirmé certains principes. Il y a lieu notamment de prendre position au sujet de la journée de huit heures » (1).

La cause, dès lors, était entendue, et le 13 mars, une Sous-Commission composée de M. Cabrini, Sir Malcolm Delevingne, MM. Jouhaux, Mahaim, Oka et Shotwell, fut nommée pour étudier et classer l'ensemble des propositions présentées par les diverses délégations.

Cette Sous-Commission classa les 19 articles qui lui furent soumis et laissa à la Commission elle-même le soin de choisir les articles qu'elle entendait conserver.

(1) Séance du 11 mars, Procès-verbaux, p. 150.

Deux attitudes s'offraient alors à la Commission ; elle pouvait, ou bien demander l'inscription au Traité de Paix de toutes les réformes qui lui paraissaient recommandables, ou bien, au contraire, limiter son activité en adoptant seulement quelques principes très généraux choisis parmi les plus importants.

C'est à cette seconde ligne de conduite que la Commission s'arrêta, se ralliant ainsi à l'opinion de MM. Vandervelde et Barnes.

« Ce qu'il faut présenter à la Conférence de la Paix, avait dit M. Vandervelde (1), c'est un document très court, affirmant certains principes qui réunissent, ou tout au moins devraient réunir, l'opinion de tout le monde : la journée de huit heures, le repos hebdomadaire, la liberté syndicale, l'égalité du salaire pour un travail égal, sans distinction de sexe, etc. »

Et M. Barnes avait appuyé M. Vandervelde en ajoutant : « il serait sage de se borner à demander à la Conférence de la Paix, de faire quelques déclarations, les unes générales pour affirmer des principes difficiles à transformer en lois, mais qui, cependant, créeront une atmosphère morale favorable au développement de la législation du travail, les autres plus précises, pour préparer la voie de la Conférence du mois d'octobre ».

Seul, M. Jouhaux refusa de se rallier à l'opinion de M. Vandervelde, car aux yeux du secrétaire général de la Confédération générale du Travail, le programme établi par la conférence de Berne représentait un minimum, et la classe ouvrière ne pouvait à aucun prix se contenter des demi-mesures recommandées par la Commission.

Quant aux autres délégués, tout en se rangeant en principe à la manière de voir de MM. Vandervelde et Barnes, ils insistèrent beaucoup en faveur des réformes qu'ils avaient proposées, même lorsque ces réformes se rapportaient à un point très spécial de législation.

C'est ainsi que M. Gompers défendit avec âpreté le

(1) Séance du 15 mars, Procès-verbaux, p. 193.

principe n° 15, « principe que les marins appartenant à la marine marchande auront le droit de quitter leurs navires lorsque ceux-ci seront au port » ; et c'est ainsi encore que le baron Mayor des Planches insista beaucoup sur la protection des ouvriers immigrés.

Pourtant, la conception la plus restrictive finit par prévaloir, et neuf principes seulement furent retenus par la Commission qui avait précédemment décidé, à l'instigation de M. Barnes, de ne considérer comme adoptées que les clauses approuvées par une majorité des deux tiers.

I. — Le principe I relatif à la journée de huit heures réunit l'unanimité

Et, sans grande discussion, les principes suivants ont été aussi adoptés :

II. — Principe qu'aucun enfant ne sera admis au travail au-dessous de 14 ans ;

III. — Principe de la liberté syndicale ;

IV. — Principe que tout travailleur a droit à un salaire convenable ;

V. — Principe du repos hebdomadaire ;

VI. — Principe de l'égalité des droits des travailleurs étrangers ;

VII. — Principe de l'égalité des salaires pour les femmes ;

IX. — Principe de la nécessité d'une organisation de l'inspection du travail ;

XIII. — Principe qu'en droit et en fait le travail d'un être humain ne pourra être assimilé à une marchandise ou à un article de commerce.

La plupart des autres articles proposés ont été repoussés sans grande objection. Seuls, le principe relatif aux marins, et le principe VIII, de la délégation italienne, tendant à établir un maximum hebdomadaire de la durée du travail dans l'agriculture, soulevèrent des discussions passionnées (1).

Le texte italien paraissait trop impératif ; une réglementation même élastique de la durée du travail en matière

(1) Séances des 20 et 21 mars, Procès-verbaux, p. 267 à 271.

d'agriculture se heurte aux plus sérieuses difficultés en raison de la nature des travaux, de leur caractère saisonnier et intermittent et de l'importance des circonstances atmosphériques.

MM. Fontaine et Gompers rédigèrent un texte plus souple, destiné à vaincre les répugnances qui se manifestaient :

« De toutes les manières qui paraîtront praticables, les salariés de l'agriculture devront être mis à même de bénéficier d'une législation du travail équitable ».

Cette rédaction fut cependant repoussée pour ne pas avoir réuni les deux tiers des voix, Sir Malcolm Delevingne, ayant fait remarquer que la Commission devait se placer uniquement sur le terrain international, et que le point actuellement envisagé était d'ordre purement national.

Ainsi se trouvait liquidée la dernière question importante. L'ordre du jour de la Commission était épuisé et, le 24 mars 1919, la Commission s'ajournait *sine die*, non sans avoir rédigé un rapport général sur l'ensemble de ses travaux et sans avoir chargé le secrétaire général de transmettre l'ensemble du projet à la Conférence de la Paix.

Le 11 avril, la Conférence plénière de la Paix était saisie : M. Barnes fit l'exposé de l'Organisation nouvelle que la Commission de Législation internationale du Travail soumettait aux plénipotentiaires rassemblés. Puis MM. Colliard et Vandervelde insistèrent sur la nécessité qui s'imposait d'insérer dans le Traité de Paix une charte ouvrière.

« Il y a, dit M. Vandervelde, deux méthodes de révolution sociale : il y a la méthode russe et la méthode anglaise ; c'est la méthode anglaise qui a triomphé à la Commission du travail ».

Aucune voix ne s'éleva pour critiquer l'œuvre de la Commission ; c'est tout juste si les délégués de Cuba, de la Bolivie, de l'Equateur et de Panama formulèrent quelques réserves au sujet de la création d'une institution dont les pouvoirs ne leur paraissaient pas très conformes à la constitution de leur pays.

Toutes les conclusions de la Commission furent approuvées, mais non sans que, sur l'initiative de Sir Robert Borden, délégué du Canada, la Conférence ait « autorisé le comité de rédaction (1) à faire tels et tels « amendements qui pourraient être nécessaires pour que « la convention aujourd'hui présentée se conforme au « Pacte de la Société des Nations quant à sa composition « et à la manière d'y adhérer ».

D'ailleurs, les retouches auxquelles se livra soit le comité de rédaction, soit le Conseil suprême, ne présentèrent qu'un intérêt très secondaire.

Mais Sir Robert Borden ne borna pas là son activité ; son attention avait été éveillée par la charte du travail inscrite au Traité. Il lui parut que cette charte était trop impérative et qu'il y avait un véritable danger pour les signataires du Traité à s'engager à la légère dans des réformes menaçantes pour le développement industriel, difficiles à appliquer, et qui, surtout, n'avaient pas été suffisamment discutées.

Revenir sur ces réformes déjà acceptées par la Conférence, il n'y fallait pas songer ; Sir Robert Borden comprit que le seul moyen restant à sa disposition consistait à proposer une rédaction différente ; et, le 29 avril, à la 5^e séance plénière de la Conférence de la Paix, il développa un contre-projet.

Dans ce contre-projet, il demandait principalement une transformation complète du préambule de la charte.

Alors que ce préambule portait impérativement que « les Hautes Parties Contractantes déclarent accepter les principes ci-après et s'engagent à en poursuivre la réalisation conformément aux indications qui seront données, en ce qui concerne leur application, par la Conférence internationale du Travail », il soumit à la Conférence un autre texte beaucoup moins compromettant pour les signataires de la paix et qui supprimait toute obligation

(1) Le comité de rédaction fut composé de juristes ; il comprenait : MM. Fromageot (France) ; Scott (Etats-Unis) ; Hurst (Grande-Bretagne) ; Ricci Busatti (Italie).

fixe. Ce texte, avec quelques modifications de forme apportées à l'instigation de M. Vandervelde, est devenu le texte définitif :

« Les Hautes Parties Contractantes, reconnaissant que le bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs salariés est d'une importance essentielle au point de vue international, ont établi pour parvenir à ce but élevé, l'organisme permanent prévu à la section I et associé à celui de la Société des Nations.

« Elles reconnaissent que les différences de climat, de mœurs et d'usages, d'opportunité économique et de tradition industrielle rendent difficile à atteindre, d'une manière immédiate, l'uniformité absolue dans les conditions du travail. Mais, persuadées qu'elles sont, que le travail ne doit pas être considéré simplement comme un article de commerce, elles pensent qu'il y a des méthodes et des principes pour la réglementation des conditions du travail que toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'appliquer, autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver, le permettraient.

« Parmi ces méthodes et principes, les suivants paraissent aux Hautes Parties Contractantes être d'une importance particulière et urgente :

.....
(Suivent les neuf principes posés).
.....

« Sans proclamer que ces principes et ces méthodes sont ou complets ou définitifs, les Hautes Parties Contractantes sont d'avis qu'ils sont propres à guider la politique de la Société des Nations et que, s'ils sont adoptés par les communautés industrielles qui sont membres de la Société des Nations, et s'ils sont maintenus intacts dans la pratique par un corps approprié d'inspecteurs, ils répandront des bienfaits permanents sur les salariés du monde ».

La charte du travail se transformait ainsi en un simple

manifeste de sympathie pour la classe ouvrière (1).

Sir Robert Borden proposa, en outre, de supprimer la fixation à 14 ans de l'âge d'admission des enfants au travail, pour poser seulement le principe de l'interdiction du travail des enfants. Ce second amendement achevait de transformer le caractère de la charte ; néanmoins, comme le précédent, il fut voté à l'unanimité.

Le texte était ainsi définitivement élaboré et ne devait plus subir de retouches. Il fut placé dans le texte général du Traité sous la rubrique « Travail » et forma (articles 387 à 427 inclus) le chapitre XIII divisé en deux sections :

1^o Organisation du Travail ;

2^o Principes généraux.

Ce Chapitre XIII dut cependant essuyer de rudes attaques de la part de l'Allemagne pendant les ultimes négociations de paix, aux mois de mai et de juin.

L'Allemagne s'était toujours intéressée à la question de la réglementation internationale du travail, et lorsqu'elle sentit que la défaite approchait et qu'il y aurait peut-être pour elle quelque utilité à se montrer sous un jour pacifique et démocrate, le problème reprit à ses yeux toute sa valeur.

C'est ainsi que le prince Max de Bade, dernier chancelier de l'Empire avant la Révolution, exposait dans son discours-programme, au Reichstag, le 5 octobre 1918, quels seraient les principaux éléments de sa politique sociale : « Le gouvernement allemand, dit-il, interviendra lors des négociations de paix, pour que, dans les traités, des stipulations soient insérées concernant la protection ouvrière et les assurances du travail, obligeant les gouvernements contractants à prendre dans un certain délai une mesure minimum... On compte, pour les travaux préliminaires, sur les conseils expérimentés des associations ouvrières et patronales ».

Une fois sa défaite consommée, l'Allemagne se trouva

(1) Voir le développement de cette idée dans notre II^e partie, p. 66 et suivantes.

naturellement tenue à l'écart des négociations de paix, et elle ne put soumettre ses propositions qu'à partir du 7 mai, date à laquelle lui fut remis le texte du traité élaboré par les Alliés. Un délai très court lui était d'ailleurs imparti pour présenter ses contre-propositions et il semblait que, dans ces conditions, des questions bien autrement graves dussent solliciter son attention.

Il n'en fut rien cependant, et les notes du comte Brockdorff-Rantzau, plénipotentiaire allemand à la Conférence de la Paix, portèrent avec insistance sur la XIII^e partie du Traité.

Sans doute avait-il compris que l'Allemagne n'avait guère à espérer un adoucissement dans les conditions qu'on lui imposait. La volonté des gouvernements alliés paraissait certaine, et un résultat utile ne pouvait être entrevu qu'en s'appuyant sur une pression des éléments de gauche et d'extrême gauche.

Il fallait donc se concilier à tout prix les partis avancés, et c'est pourquoi l'Allemagne, adoptant une politique de surenchère, affecta de trouver insuffisantes les réformes sociales inscrites au Traité de Paix, et mit en avant des mesures beaucoup plus nouvelles et plus hardies.

Cette attitude avait d'ailleurs été prévue, et dès le 30 avril 1919, le Conseil suprême avait institué un comité de la Commission de législation internationale ouvrière, composé de MM. Barnes, Shotwell, Fontaine et comte de Grunne, pour examiner les suggestions de la délégation allemande.

Le 10 mai, le comte Brockdorff-Rantzau envoyait à M. Clemenceau une première note : « La paix et le progrès de l'humanité, écrivait-il, dépendent en grande partie des mesures prises dans cette question, et les nations doivent faire justice aux revendications pour la justice sociale. Ce que l'on a accordé dans le paragraphe XIII du projet de paix des gouvernements alliés et associés ne constitue qu'une partie de ces revendications. »

M. de Brockdorff-Rantzau joignait à sa note deux documents :

Le premier consistait en un projet du gouvernement allemand relatif à la charte internationale du travail, sorte de déclaration-programme en huit articles, insistant particulièrement sur la nécessité de protéger l'ouvrier à l'étranger, et de généraliser l'assurance obligatoire.

Cette déclaration s'étendait, par contre, assez peu sur la question de la protection des travailleurs, se contentant de demander l'interdiction du travail de nuit pour les femmes et les jeunes gens, entre 8 heures du soir et 6 heures du matin, le repos hebdomadaire de 32 heures pour tout le monde, la fixation à 14 ans de l'âge d'admission des enfants à l'atelier et l'établissement d'un minimum de salaire. Sur la journée de huit heures, absolument rien.

La déclaration était complétée par un projet extrêmement sommaire d'organisation du travail. Tous les cinq ans se réunirait une conférence internationale, dont les décisions finales seraient prises à la majorité des quatre cinquièmes, et à laquelle toutes les Puissances seraient représentées, mais le projet restait muet sur la portée des décisions de cette conférence.

Enfin, une Commission permanente devait être créée à Berne pour centraliser tous les documents et préparer les conférences quinquennales. Cette Commission comprendrait un délégué par puissance, un pour l'Union internationale des syndicats et un pour l'Office international du Travail de Bâle.

A ce premier document, le comte Brockdorff-Rantzau en joignait un autre : les décisions de la Conférence syndicale de Berne, dont la Conférence de la Paix avait eu le tort de ne pas tenir compte, et qui, il le faisait remarquer, avaient été votées par les représentants qualifiés de la classe ouvrière française et anglaise ; et le plénipotentiaire allemand concluait en demandant la réunion immédiate, à Versailles, d'une conférence syndicale internationale qui aurait pour mission de décider quelles seraient les clauses du travail à insérer au Traité de Paix.

Le 14 mai, M. Clemenceau répondait au nom des Alliés

à ces propositions en y opposant avec beaucoup d'habileté une fin de non-recevoir.

Après avoir montré qu'à aucun moment les Alliés ne s'étaient désintéressés de la question sociale, le président de la Conférence de la Paix signalait que, s'ils n'avaient pas jugé utile de convoquer une conférence syndicale, ils avaient néanmoins fait appel aux chefs ouvriers pour l'élaboration des articles du Traité relatifs aux salaires, que les décisions de Berne avaient été étudiées avec le plus grand soin et que, d'ailleurs, les syndicats ouvriers seraient invités à participer à la première Conférence du travail qui aurait lieu à Washington en octobre. Il mettait en outre en lumière toutes les imperfections du projet allemand d'organisation internationale bien inférieur aux dispositions de la XIII^{me} partie des conditions de paix :

« a). Une période de cinq années est proposée comme l'intervalle maximum entre deux Conférences (art. 7) ;

« Les conditions de paix proposent un an (art. 389) ;

« b). Chaque pays dispose d'une voix (art. 7).

« Les conditions de paix donnent une voix à chaque délégué, qu'il représente le gouvernement, les employeurs, ou les travailleurs salariés (art. 390) ;

« c). Les résolutions n'ont un caractère obligatoire que si elles sont adoptées par une majorité des quatre cinquièmes des pays participant au vote (art. 7).

« Dans les conditions de paix, une majorité des deux tiers seulement des votes émis devra être nécessaire au scrutin final pour l'adoption, par la Conférence, d'une recommandation ou d'un projet de convention (art. 405) ».

Malgré cette réponse peu encourageante, le comte Brockdorff-Rantzau ne se tint pas pour battu et, le 22 mai, il envoyait une seconde note.

La délégation allemande s'était rendu compte qu'elle avait fait fausse route avec son projet qui, sur beaucoup de points, restait en-deçà des propositions alliées ; aussi, dans la note du 22 mai, elle affecta de s'en tenir uniquement à la charte de Berne, à laquelle, déclarait-elle, elle avait donné la plus entière adhésion puisqu'elle l'avait communiquée aux Alliés.

Ce tour de prestidigitation opéré, le comte Brockdorff-Rantzau constatait que les réformes alliées étaient absolument insuffisantes :

« Selon la manière de voir du gouvernement démocratique allemand, ce sont les ouvriers eux-mêmes qui ont la parole décisive dans les questions du droit ouvrier et de la protection ouvrière ».

Et il déclare que la Conférence de Washington ne remplaçait nullement la Conférence telle qu'elle est proposée dans les résolutions de Berne : A Washington, l'élément ouvrier ne représentera qu'un quart des délégués, alors que les syndicalistes avaient demandé une représentation de moitié ; d'autre part, les décisions de Washington resteront sans portée pratique, puisque les parlements nationaux demeureront toujours libres de repousser les projets de conventions.

Le seul moyen de faire aboutir rapidement la réglementation internationale du travail consisterait à donner à la Conférence du Travail, comme on l'avait demandé à Berne, les pouvoirs d'un véritable parlement international.

Et le note se terminait par une nouvelle demande de réunion d'une conférence syndicale.

Le 31 mai, M. Clemenceau répondait à la note du 22 mai, par un refus catégorique ; les Alliés ne pouvaient accepter les propositions allemandes :

« La délégation allemande pose ce principe que, pour le gouvernement national allemand, la décision finale, en matière de législation ouvrière, appartient aux salariés. Les démocraties alliées et associées, qui ont eu une longue expérience des institutions démocratiques, considèrent qu'il est de leur devoir de collaborer avec les travailleurs à l'élaboration de cette législation. Mais elles estiment que les lois doivent être votées par les représentants de la communauté tout entière. »

Une troisième note, rééditant à peu près la seconde, fut encore transmise, le 29 mai, par la délégation allemande. Le 17 juin, M. Clemenceau faisait connaître à celle-ci que « les Puissances Alliées et Associées ne croient pas

opportun de reprendre l'examen de questions déjà étudiées dans les notes antérieurement soumises par la délégation allemande et dans les réponses qui leur furent faites ».

Les notes allemandes n'eurent ainsi aucune influence dans la rédaction définitive du Traité de Paix, et l'échec fut d'autant plus complet qu'aucun mouvement important d'opinion ne se manifesta en France ni dans les autres États alliés.

Le 28 juin, le Traité était enfin signé à Versailles (1) ; l'Organisation permanente du Travail devenait ainsi une réalité juridique.

Restait la ratification : Partout où elle intervint, cette ratification, pour les articles relatifs au travail, tout au moins, constitua une simple formalité, et les parlements se désintéressèrent complètement, aussi bien de l'Organisation permanente que de la charte ouvrière :

Les esprits étaient ailleurs.

En France, le rapport sur la partie XIII du Traité a été fait à la Chambre par M. Renard, au Sénat par M. Chéron.

L'un et l'autre, de même que les rapporteurs généraux, MM. Barthou et Bourgeois, se contentèrent d'approuver les réformes effectuées.

Lors de la discussion à la Chambre (2), aucun orateur ne se leva pour critiquer l'œuvre de la Commission du Travail de la Conférence de la Paix, et pour relever combien extraordinaire était au point de vue juridique l'édifice nouveau que l'on proposait.

Quelques députés seulement déplorèrent que l'on ne se fût pas plus hardiment avancé dans la voie des réformes en donnant à la Conférence les pouvoirs d'imposer l'unification.

(1) Toute la partie « travail » du Traité de Versailles se retrouve dans les traités subséquents signés entre les Alliés et leurs anciens ennemis :

Traité de Saint-Germain-en-Laye, avec l'Autriche, 10 septembre 1919, partie XIII (art. 332-372) ;

Traité de Neuilly-sur-Seine, avec la Bulgarie, 27 novembre 1919, partie XII (art. 249-289) ;

Traité de Trianon avec la Hongrie, 4 juin 1920, partie XIII (art. 315-355) ;

Traité de Sèvres avec la Turquie, 10 août 1920, partie XII (art. 374-414).

(2) Séance du 17 septembre 1919.

Au Sénat, on discuta moins encore.

Un seul pays, l'Amérique, vit clairement les écueils auxquels on allait immanquablement se heurter si l'on acceptait en bloc l'ensemble des dispositions contenues dans le Traité de Versailles.

Déjà, comme nous l'avons exposé plus haut, pendant la discussion du projet d'Organisation permanente du Travail, l'opposition qui s'était manifestée en Amérique avait failli faire échouer dans son œuvre la Commission de législation du Travail.

Grâce à des concessions réciproques, on avait pu croire un moment que l'opposition désarmerait de l'autre côté de l'Atlantique, mais l'opinion publique américaine ne se décida pas plus à accepter l'Organisation permanente du Travail qu'elle n'accepta la Société des Nations.

Ce refus s'explique par plusieurs raisons :

D'abord, une raison économique : les Américains, très imbus des doctrines individualistes, ne s'avancent sur le terrain des réformes sociales qu'avec une extrême prudence.

En outre, une raison juridique : sans doute, les différents États de la Fédération n'auraient jamais été tenus de soumettre aux autorités compétentes les projets de conventions élaborés par la Conférence de la Paix, puisqu'ils étaient fondés à considérer ces projets de conventions comme de simples recommandations ; mais au regard de ces recommandations la même obligation subsistait et cette obligation, si minime qu'elle puisse paraître, n'a pas été sans froisser la susceptibilité des États américains très soucieux de leur indépendance.

Enfin une raison politique : les Américains n'aiment pas que les étrangers s'occupent de leurs affaires intérieures, et dans leur opinion les questions de travail sont justement une des questions nationales au premier chef. Déjà, avant la guerre, ils n'avaient pas adhéré aux conventions de Berne et, depuis, leur attitude n'a pas varié.

Toutes ces raisons s'ajoutant les unes aux autres laissaient prévoir que l'Organisation permanente n'avait aucune chance d'être accueillie favorablement.

Et, en effet, une opposition considérable se dessina très vite à la tête de laquelle on remarquait particulièrement les sénateurs Lodge et Lafolette, qui arrivèrent à faire voter par le Sénat, le 19 novembre 1919, par 54 voix contre 35, une réserve ainsi conçue :

« Les Etats-Unis refusent leur consentement à la XIII^e partie (art. 387 à 427 inclus), sauf décision à venir du Congrès, par acte ou résolution jointe, pour la représentation, dans l'Organisation établie par ladite XIII^e partie ; et, dans ce cas, la participation des Etats-Unis sera régie et conditionnée par les dispositions de l'acte ou résolution jointe de l'ordre précité qui aura pu intervenir. »

Ainsi, la majorité du Sénat, qui se contentait de voter des réserves au Pacte de la Société des Nations, se montrait plus hostile encore à l'Organisation internationale du Travail, elle rejetait en bloc tous les articles y afférents.

Depuis, le Traité tout entier a été définitivement repoussé de l'autre côté de l'Atlantique. On est fondé à affirmer que les principes généraux qu'il pose et que l'Organisation permanente qu'il prétend instituer n'ont pas été étrangers au discrédit où il est tombé (1).

(1) Cet échec est extrêmement sensible aux dirigeants de l'Organisation permanente du Travail qui espèrent toujours voir un revirement se manifester dans l'opinion publique américaine.

Le directeur du Bureau international a notamment fait grand bruit autour de deux faits d'importance cependant secondaire :

Sur la demande expresse du Bureau, les Etats-Unis ont désigné, en février 1922, un représentant, M. Fred Croxton, pour participer aux travaux de la Commission consultative d'émigration, et, le 5 octobre 1922, un autre représentant, officieux d'ailleurs (le D^r Dorset), à la Commission du charbon.

Mais ces deux Commissions sont très en dehors de l'activité générale du Bureau, et il semble téméraire d'affirmer, en se fondant sur des indices aussi faibles, que les Etats-Unis soient disposés à adhérer à l'Organisation du Travail.

De même, le 18 mars 1922, un sénateur du Montana, M. Walsh, a déposé sur le bureau du Sénat américain les projets de conventions et les recommandations adoptées pendant les trois premières sessions de la Conférence du Travail ; mais l'attitude individuelle de M. Walsh ne préjuge en rien de celle de ses collègues.

Le directeur du Bureau, pour tâcher de dissiper ce qu'il appela : « les préjugés qui peuvent encore obscurcir l'idée que des Américains informés se font de l'Organisation » (Rapport du directeur à la 4^e session, p. 17), a entrepris, pendant l'hiver 1922-1923, une tournée de propagande en Amérique (sans avoir d'ailleurs jamais obtenu l'approbation du Conseil d'administration), mais l'efficacité d'un pareil voyage reste des plus douteuses.

DEUXIÈME PARTIE

LES PRINCIPES GÉNÉRAUX
POSÉS PAR LE TRAITÉ DE VERSAILLES
EN MATIÈRE DE TRAVAIL

La partie XIII^e du Traité de Versailles comprend deux sections ; la première prévoit la création d'une Organisation permanente dont elle détermine aussi le fonctionnement ; la seconde pose les principes généraux dont devra s'inspirer cette Organisation.

Les membres de la Commission de Législation internationale du Travail de la Conférence de la Paix n'ont pas, en effet, jugé suffisant de créer une institution nouvelle chargée d'élaborer la réglementation internationale du travail ; ils ont voulu poser les principes d'une véritable charte du travail, l'équivalent, dans le domaine social de ce qu'a été, dans le domaine politique, la Déclaration des Droits de 1789.

Mais quelle qu'ait été leur intention, ils n'ont pu la réaliser, et les principes généraux du Traité de Versailles sont loin de comporter le caractère impératif et solennel des principes posés sous la Révolution. A la vérité, des différences de nature profonde séparent la Déclaration de 1789 et celle de 1919 : dans le domaine politique et dans le domaine des libertés individuelles, le législateur trouve devant lui le champ libre. Son activité réformatrice ne rencontrera d'autres limites que celles qu'il s'imposera à lui-même, ou que lui imposera la volonté des citoyens ; il pourra proclamer que les hommes devront naître et demeurer égaux en droits, que la propriété sera inviolable et la liberté individuelle respectée : rien, dans la nature des choses ne s'oppose à de pareilles déclarations. Mais s'il passe de ce terrain sur le terrain des droits économiques et sociaux, la situation change aussitôt. La volonté humaine est impuissante à modifier les lois économiques qui ignoreront toujours les droits que le réformateur prétend créer au profit des différentes catégories de citoyens, et si un droit reconnu vient en opposition avec les lois naturelles, ces

lois réagirent par ailleurs, et des perturbations et des crises surviendront, comme conséquence logique et nécessaire de la méconnaissance qui aura été faite des principes économiques généraux.

Peut-être les négociateurs du Traité se sont-ils obscurément rendu compte de ces vérités ; ils ont discerné tout au moins les impossibilités qu'ils allaient rencontrer en posant des principes trop rigides, et en même temps qu'ils posaient ces principes, ils ont essayé d'en diminuer la portée : la charte primitive a fini par se transformer en une déclaration morale ayant la valeur d'une simple recommandation et dont l'application était en toute hypothèse laissée à la libre disposition des États.

Déjà dans le projet qui avait été soumis à la séance plénière de la Conférence de la Paix, l'exposé des principes généraux qu'on entendait désormais faire prévaloir en matière de travail avait été rejeté à la suite du texte constitutif de l'Organisation permanente, et son importance s'en trouvait ainsi diminuée.

Normalement, en effet, la charte du travail devait précéder la description de l'organisme chargé d'en assurer l'application : une règle universellement respectée veut que la « déclaration des droits » constitue le fondement de tout l'édifice à construire ; mais aux yeux de la Commission, l'établissement de l'Organisation permanente formait la tâche principale, et l'inscription de clauses ouvrières n'a été décidée qu'en cours de travaux.

D'autre part, la Commission, en même temps qu'elle adoptait pour ces clauses ouvrières une rédaction extrêmement claire et nette, marquait sa volonté de faire aboutir les réformes qu'elle préconisait ; mais la Conférence, nous l'avons vu, sur l'initiative de Sir Robert Borden, a transformé tout cela, et les principes posés ne seront plus applicables qu'autant que « les différences de climat, de mœurs et d'usages, d'opportunité économique et de tradition industrielle » le permettront.

Ainsi, la charte primitive s'est évanouie, et elle a été remplacée par une vague déclaration qui n'implique, de

la part des États, aucun engagement précis. Les États restent seuls juges des circonstances et maîtres de décider si et quand ils doivent appliquer les méthodes et les principes inscrits dans la section II de la partie XIII du Traité de Paix : Le dernier alinéa du texte dispose, en effet, que ces méthodes et ces principes répandront des bienfaits permanents sur les salariés du monde « s'ils sont adoptés par les *communautés industrielles* qui sont membres de la Société des Nations ». Leur adoption par les communautés industrielles elles-mêmes est donc la condition de leur mise en application.

Malgré ces réserves singulièrement importantes, les méthodes et principes énumérés serviront de base à la politique sociale de la Société des Nations, donc de l'Organisation permanente, et il y a lieu à ce titre de les étudier chacun succinctement.

Ils sont au nombre de 9.

1° *Le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise ou un article de commerce.*

Cette formule nous est venue d'Amérique, rapportée par M. Gompers qui la considérait comme une des bases indispensables du nouvel état de choses révé par lui. Pourtant, c'est en Angleterre qu'elle puise son origine, et l'idée qu'elle synthétise se trouve dans les considérations d'ordre moral et religieux développées à la fin du siècle dernier par Ruskin.

Pour Ruskin, le régime actuel du salariat est un régime de démoralisation, un nouvel esclavage au sein de la société moderne.

Cet esclavage ne sera détruit qu'autant que la main-d'œuvre ne sera plus assimilée à une marchandise, et que le jeu de l'offre et de la demande ne déterminera plus le prix auquel sera payée cette main-d'œuvre.

Le travail dans l'avenir doit être exercé, en vue, non de réaliser un profit, mais de remplir un devoir social auquel

nul n'a le droit de se soustraire et, dans ces conditions, il ne pourra plus être rémunéré que selon la justice.

Sans doute, en inscrivant dans le Traité de Paix une formule inspirée des idées de Ruskin, les membres de la Commission de Législation internationale du Travail n'ont-ils pas entendu reconnaître à cette formule une portée aussi étendue que celle qui lui aurait été donnée par Ruskin lui-même.

Le texte dit, en effet, que le travail ne doit pas être considéré *simplement* comme une marchandise, et ce « *simplement* » montre clairement qu'au lieu de demander un bouleversement complet du régime actuel du salariat, on se contente de proposer d'amender ce régime et de proclamer que le sort des travailleurs, du fait même que ces travailleurs sont des hommes, ne doit pas dépendre uniquement des contingences économiques, et que tout individu sur la terre possède un véritable droit à l'existence normale et saine.

Mais il est difficile d'analyser ce texte de façon plus précise, parce que nous nous trouvons en présence d'une déclaration morale très intéressante au point de vue théorique, mais dont il est presque impossible de tirer des conséquences économiques et sociales pratiques.

Si l'on peut, en effet, affirmer que le travail n'est pas *simplement* une marchandise, il faut reconnaître qu'il est *cependant* une marchandise, et c'est ce caractère qui, au point de vue économique et social, sera prédominant.

Dans l'organisation actuelle de la production, organisation qui est fondée sur l'institution du salariat, l'ouvrier vend son travail, l'entrepreneur le lui achète, et, par la nature même des choses, le travail constitue une marchandise, puisque, par définition, une marchandise c'est tout ce qui s'achète et qui se vend.

Il faut donc, si l'on n'entend pas transformer de fond en comble l'organisation actuelle de la production en substituant la propriété collective à la propriété individuelle (et c'est là une réforme qui n'a jamais été envisagée par les rédacteurs du Traité de Paix), se résoudre à voir le

marché du travail soumis au régime de la loi de l'offre et de la demande, avec toutes les fluctuations et les aléas que ce régime comporte nécessairement.

Comment, dans ces conditions, reconnaître au travailleur certains droits permanents qui lui permettraient de se désolidariser des circonstances? C'est là le rêve qu'ont caressé tous les réformateurs; et c'est là, sans aucun doute aussi, l'erreur profonde que l'on rencontre à la base de tout programme de protection ouvrière. La vie économique, faite de transformations constantes qui modifient perpétuellement l'équilibre des forces en présence, ne se laisse pas emprisonner dans la cuirasse rigide des textes législatifs qui prétendent assurer aux salariés certains privilèges. Et de même qu'en fait, on n'est jamais arrivé à attribuer à une monnaie dépréciée la même valeur qu'à une monnaie saine, de même il a toujours été impossible de garantir aux travailleurs des avantages qui ne correspondent pas à la situation économique générale.

Si les mesures de protection ouvrière adoptées au cours du XIX^e siècle n'ont jamais compromis la vie économique des peuples, il faut en trouver la cause dans ce fait que les textes législatifs ne faisaient que consacrer un état de choses préexistant (journée de douze heures, interdiction du travail des enfants, interdiction du travail de nuit des femmes), ou que, lorsqu'ils entraient en opposition avec les nécessités sociales, ils n'étaient pas appliqués (loi sur le marchandage).

Inversement, en 1919, on a cru qu'il serait possible d'imposer à tous la journée de huit heures, et un essai loyal a été tenté; mais une pareille limitation ne correspondait pas à la situation des peuples au lendemain de la guerre, et après quelques mois d'expérience, les dispositions de la loi sont devenues lettre morte.

Il ne pouvait en être autrement: dans le domaine social comme dans le domaine commercial et industriel, les facteurs économiques jouent un rôle prépondérant; comparable en tous points à une marchandise ou à un article de commerce, le travail subit le contre-coup de tout change-

ment dans l'état du marché, et on ne conçoit aucun moyen pour stabiliser sa situation.

II. — *Le droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois, aussi bien pour les salariés que pour les employeurs.*

Cet article sanctionne uniquement un état de choses qui existe partout : la liberté syndicale est actuellement reconnue dans tous les pays, et l'association professionnelle, qui s'est prodigieusement développée en même temps que la grande industrie, joue dans les diverses questions intéressant patrons et ouvriers un rôle extrêmement important ; l'utilité, d'ailleurs, n'en est plus contestée par personne ; mais si jamais la liberté syndicale venait à être menacée, on ne voit pas comment le principe posé par le Traité de Paix, même scrupuleusement appliqué, pourrait la faire respecter.

Si le droit d'association est reconnu, c'est seulement « en vue de tous objets non contraires aux lois », et comme seuls les parlements des différents pays ont qualité pour faire la loi, et par suite pour décider de ce qui est ou ce qui n'est pas contraire à la loi, chaque État sera maître d'augmenter indéfiniment le nombre des objets contraires aux lois jusqu'à supprimer en fait le droit d'association.

Avant 1884, la liberté syndicale n'était pas reconnue en France ; pourtant, de tout l'arsenal des textes dont le législateur avait usé pour proscrire les associations professionnelles, seule la loi Le Chapelier fût entrée en contradiction avec le nouveau principe ; elle interdisait, en effet, toute association en tant qu'association ; mais les art. 414, 415, 416 du code pénal de 1810 eussent été en parfaite conformité, sinon avec l'esprit, du moins avec la lettre de la nouvelle règle internationale. Sans doute, les coalitions de patrons étaient-elles interdites par ces articles, mais seulement en tant que ces coalitions se proposaient de « forcer injustement et abusivement l'abaissement des

salaires », but considéré comme non conforme aux lois ; et de même se trouvait aussi interdite la coalition des ouvriers mais en tant qu'elle était destinée à faire cesser le travail et, en général, « à suspendre, empêcher, enchérir les travaux » but également considéré comme contraire aux lois.

Ainsi, toutes ces interdictions, si peu libérales qu'elles puissent paraître, seraient entrées parfaitement dans le cadre des principes posés par le Traité de Versailles ; on voit combien le cadre est large et aussi combien il est vide.

III. — *Le paiement aux travailleurs d'un salaire leur assurant un niveau de vie convenable, tel qu'on le comprend dans leur temps et dans leur pays.*

Ce principe est une conséquence directe du principe I, aux termes duquel le travail ne doit pas être considéré comme une marchandise et, à ce titre, il autorise les mêmes critiques.

Du fait que le marché du travail est soumis à la loi de l'offre et de la demande, il s'ensuit comme première application que le prix auquel se vend le travail, c'est-à-dire que le montant du salaire, est solidaire d'une série d'éléments sur lesquels l'action réformatrice du législateur ne trouve aucune prise ; on démontre en économie politique que le rapport des taux auxquels se fixent le salaire pur et l'intérêt pur est nécessairement celui qui assure l'emploi total du capital et du travail dans la proportion où ils sont offerts, chaque entrepreneur individuellement les employant dans la proportion où il a intérêt à le faire pour réduire son prix de revient au minimum (1).

Ainsi, la détermination de la rémunération des travailleurs salariés n'est pas, comme on le pense trop souvent, laissée à un pur arbitraire.

S'il y a une loi économique de la production, la loi de la répartition n'est pas moins certaine, et dans le mécanisme

(1) Colson, *Cours d'économie politique*, édition définitive, t. I, p. 366.

de cette loi aucun élément extérieur au phénomène de la production lui-même n'intervient ; c'est pourquoi ni la puissance des associations syndicales patronales et ouvrières, ni l'intervention de l'Etat ne sont jamais arrivées à provoquer un changement quelconque dans la situation de la classe ouvrière.

L'expérience prouve qu'en fait une grève ou un *lock out* n'ont jamais réussi qu'à précipiter une transformation qui était sur le point de s'accomplir ; et, de même, la détermination d'un maximum de salaire, tel qu'il existait parfois sous l'ancien régime, comme actuellement, au contraire, la détermination d'un minimum de salaire, ont toujours été faites en tenant compte de la situation du marché du travail ; si, en France, la loi du 10 juillet 1915 établissant un minimum de salaire au profit des femmes et des enfants dans l'industrie à domicile du vêtement, prescrit que le minimum imposé pour chaque tâche devra assurer à une ouvrière moyenne une rémunération suffisante, en pratique, la base utilisée par les comités de salaire est constituée uniquement par la valeur du travail effectué.

Il y a là une véritable subordination des institutions aux faits, et il est extrêmement curieux de constater que cette subordination, nous la trouvons implicitement reconnue dans la rédaction du principe que nous étudions ; ne spécifie-t-on pas, en effet, que le niveau de vie que l'on garantit aux travailleurs devra être « tel qu'on le comprend dans leur temps et dans leur pays » ?

Or, c'est une tendance naturelle à l'homme de former ses conceptions, même celles qu'il croit les plus générales et les plus abstraites, en prenant pour base des exemples qu'il a devant les yeux. L'existence que l'on menait dans les temps préhistoriques avec de maigres ressources péniblement acquises dans les fatigues de la chasse, était 3.000 ans avant J.-C., le niveau de vie convenable tel que les hommes le comprenaient dans leur temps et dans leur pays. De même aujourd'hui, et sauf pendant les périodes de crises, d'ailleurs, par leur nature même, essentiellement transitoires, le niveau de vie que la majorité des hommes juge nécessaire ne

diffère vraisemblablement pas du niveau moyen de vie de la masse de la population laborieuse tel qu'il résulte naturellement du libre jeu de l'offre et de la demande de travail.

IV. — *L'adoption de la journée de huit heures ou de la semaine de 48 heures comme but à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu* (1).

Ce principe présente au point de vue pratique une importance exceptionnelle.

La longueur de la journée de travail, en effet, est un de ces éléments essentiels qui ont sur la production une influence décisive, et à son propos surgit peut-être actuellement le plus important problème de toute l'économie sociale.

Avec âpreté et persévérance, depuis 1848, les milieux ouvriers réclamaient l'établissement de la journée de huit heures. Dans les années qui ont précédé la guerre, ce mouvement s'était sensiblement ralenti, mais à la cessation des hostilités, il se précipita et prit subitement une ampleur et une puissance inconnues jusqu'alors.

Lorsque nous avons précédemment retracé l'histoire de la constitution de l'Organisation permanente du Travail, nous avons vu que l'origine de cette Organisation se trouve dans le désir de la classe ouvrière d'obtenir des garanties définitives pour l'avenir, et nous avons pu constater aussi que ces aspirations avaient été suivies par l'opinion avec intérêt et sympathie.

Un pareil appui n'a pas été sans donner beaucoup de valeur et de puissance aux revendications ayant pour objet l'établissement de la journée de huit heures ; mais si tant de forces vives ont ainsi concouru à faire aboutir une réforme, qui est apparue, pendant l'hiver 1918-1919, comme le but suprême de toutes les activités ouvrières, la cause première doit en être cherchée dans le sentiment de lassitude général

(1) Il ne peut être question ici d'aborder en détail tout le problème de la journée de huit heures, nous nous contenterons d'en donner quelques aperçus, et nous renvoyons pour plus de détails à l'excellent livre de MM. François Poncet et Emile Mireaux, *La France et les huit heures*.

et profond qui envahit tous les cœurs à la fin des hostilités.

Après la tension considérable et soutenue qu'ils avaient endurée pendant quatre années, les hommes sentirent le besoin de se reposer et, tout naturellement, ils s'attachèrent avec le plus d'opiniâtreté à la réforme qui leur permettrait de travailler moins. Leurs efforts ont réussi : le principe de la journée de huit heures a été introduit dans le Traité de Paix, puis il a été consacré législativement par la plupart des grands Etats, notamment par la France, le 23 avril 1919. Enfin, la Conférence de Washington, en octobre 1919, a décidé de demander à tous les Membres de l'Organisation permanente du Travail de se lier par une convention internationale destinée à amener l'uniformisation générale.

Ainsi, en moins d'un an, un programme jusqu'alors purement théorique, s'est transformé en une réalité positive, tandis que des réformes qui paraissaient, au cours de l'histoire, susceptibles d'aboutir aisément, et qui ne semblaient pas, *a priori*, soulever d'objection sérieuse, n'ont pu être effectuées que progressivement. Comment expliquer une pareille anomalie, comment expliquer que le mouvement dessiné en faveur de la journée de huit heures ait si rapidement été couronné de succès? Faut-il admettre que l'application de cette mesure allait être particulièrement aisée, qu'elle n'allait prêter à aucune objection possible? Ce serait évidemment là le moyen de justifier l'évolution sociale de l'après-guerre.

La diminution de la longueur de la journée de travail, affirme-t-on d'abord, n'entraîne, en dépit des apparences, aucune diminution de la production.

Évidemment la journée de travail ne peut être indéfiniment compressée; mais si l'ouvrier n'est tenu qu'à 12 heures de présence à l'atelier au lieu de 14, ou même qu'à 8 heures au lieu de 10 heures, il ne s'ensuit point nécessairement pour cela que le travail total fourni dans une journée se trouve diminué.

L'activité d'un homme se relâche toujours avec le temps, et les dernières heures de travail ne sont jamais aussi pro-

ductives que les premières ; d'autre part, un effort trop prolongé entraîne le lendemain une fatigue qui diminue l'énergie et amène une déperdition de forces ; en fin de compte, l'industriel lui-même est intéressé à ne pas imposer à ses collaborateurs une trop longue journée. Souvent, cependant, il hésitera devant une réforme à ses yeux trop hardie, dont il tiendra les résultats pour incertains et dans ces conditions l'État interviendra utilement pour lui imposer l'adoption d'une mesure dont il serait disposé à méconnaître l'utilité.

Au cas même d'ailleurs où l'accroissement de l'intensité du travail ne compenserait pas intégralement la réduction de la longueur de la journée, l'intérêt de cette réduction ne serait en rien diminué. En présence de la nécessité absolue de produire, l'industrie sera amenée à perfectionner son outillage et son organisation. Les machines seront utilisées là où elles ne le sont pas encore et elles remplaceront bien des bras ; d'autre part, le travail de l'ouvrier, par la spécialisation et l'utilisation de la méthode Taylor, est susceptible de devenir beaucoup plus productif. La loi de huit heures est l'aiguillon qui pousse l'industrie dans la voie du progrès.

A ces bienfaits d'ordre économique se joignent aussi des avantages sociaux qui ne sauraient non plus être sous-estimés. La loi de huit heures permet à l'ouvrier d'augmenter ses loisirs, son bien-être, d'améliorer son hygiène et de se consacrer à la vie de famille. C'est la fatigue, le désir d'oublier son triste sort qui poussent le travailleur vers la porte du cabaret, et c'est ainsi que l'on a pu, à juste titre, considérer la journée de huit heures comme la solution à la crise de la dépopulation en France.

Comment, dans ces conditions, combattre une réforme qui s'annonce si fertile en heureux résultats ?

C'est à la demande de la délégation britannique que le principe de la journée de huit heures fut inscrit dans le Traité de Paix, et sur cette question comme sur beaucoup d'autres points capitaux, l'accord était unanime, personne ne s'opposant à l'insertion proposée. Tous les membres étaient à tel point persuadés de la valeur du principe nou-

veau et surtout de la nécessité dans laquelle se trouvaient les Alliés de faire droit à cette revendication ouvrière, qu'aucune discussion ne s'engagea.

Une discussion cependant aurait permis de montrer combien fragiles et artificiels étaient les arguments invoqués.

On ne saurait, en effet, affirmer qu'en toute hypothèse la production n'a pas à souffrir d'une réduction de la journée de travail : tout d'abord, s'il est certain que les journées exagérément longues (et abandonnées partout depuis longtemps) ne se concilient pas avec un travail productif, il demeure établi que la réduction de la journée de travail de dix heures à huit heures est sans influence sur la production horaire des ouvriers (1).

D'autre part, rien n'autorise à croire que l'obligation d'employer moins longtemps leurs ouvriers va inciter les patrons à utiliser la méthode Taylor et à recourir plus largement à l'emploi des machines ; quelle que soit la longueur de la journée de travail, les patrons ont un intérêt égal à organiser leur entreprise de la façon la plus productive. Quant à l'hypothèse d'une modification rapide de l'outillage elle est peu vraisemblable : comment, en effet, supposer que le perfectionnement des machines coïncide justement avec l'application de la journée de huit heures ?

« Ces machines eussent-elles existé, la construction immédiate n'en eût pas été possible : toute l'industrie européenne, depuis plusieurs années, était tournée vers la production de guerre, et il fallait lui laisser le temps de se transformer... Où et comment, enfin, se procurer la masse de capitaux nécessaires à la transformation simultanée des entreprises arriérées (2) ? »

Mais, au point de vue social aussi, l'établissement de la

(1) Constatation faite pour l'industrie métallurgique, dans *La France et les huit heures*, p. 182. Et, même comme le travail de mise en train et le travail des dernières minutes sont toujours inférieurs, parfois la baisse de la production sera plus que proportionnelle à la réduction de la journée de travail ; c'est ainsi que les entrepreneurs du bâtiment ont constaté que depuis l'application de la loi de 8 heures la production horaire avait diminué de 25 à 30 %. Dans certaines industries frappées d'index, la diminution va jusqu'à 60 %. *Le Journal*, 7 avril 1920.

(2) *Opuscule* cité p. 167.

journée de huit heures soulève des objections : n'est-on pas fondé à craindre que, occupé seulement une partie de la journée, l'ouvrier, s'il est laborieux, ne désire améliorer sa condition et ne cherche par ailleurs une occupation supplémentaire qui finira par l'épuiser ? Le plus souvent même, s'il ne consacre pas au travail les heures supplémentaires qui lui sont laissées, emploiera-t-il utilement ses loisirs ?

On nous assure, il est vrai, que c'est à son foyer, aux sports, ou à son instruction qu'il consacrerait ses moments de liberté, mais rien n'est moins certain ; il y a là une question de moralité publique, et si une amélioration s'impose, l'établissement de la journée de huit heures, à elle seule, serait impuissante à la provoquer.

V. — *L'adoption d'un repos hebdomadaire de 24 heures au minimum, qui devrait comprendre le dimanche toutes les fois que ce sera possible.*

Cette règle ne fait que sanctionner une solution pré-existante dans la plupart des États, et l'on peut s'étonner que la conception, cependant très en faveur à la cessation des hostilités, de la semaine anglaise, c'est-à-dire du repos hebdomadaire du dimanche et du samedi après-midi, n'ait été défendue par personne au sein de la Commission de Législation internationale du Travail.

VI. — *La suppression du travail des enfants et l'obligation d'apporter au travail des jeunes gens des deux sexes les limitations nécessaires pour leur permettre de continuer leur éducation (1) et d'assurer leur développement physique.*

Cet article, de même que le précédent, se réfère à un ordre d'idées qui préoccupe toutes les nations civilisées : la protection du travail des mineurs, protection qui

(1) Il y a certainement dans la rédaction de ce principe une erreur : le texte parle d'éducation ; c'est l'instruction des enfants que Sir Robert Borden visait certainement. Le terme « éducation » qui est employé dans le texte britannique et qui a été traduit littéralement, a une portée plus large en anglais.

apparaît non seulement comme absolument légitime, mais comme indispensable.

Le principe seul de cette protection se trouve d'ailleurs posé dans le Traité, et l'application qu'il recevra est laissée à la libre appréciation des différents États ; ceux-ci seront maîtres de décider de quelles modalités la mesure sera pratiquement susceptible, mais cette solution élastique et libérale n'avait pas été primitivement admise.

L'ancien principe III tel qu'il avait été établi par la Commission et adopté par la Conférence, le 11 avril 1919, disposait :

« Aucun enfant ne sera admis au travail dans l'industrie ou le commerce avant l'âge de 14 ans, de manière à sauvegarder le développement de ses forces et de son instruction.

« Entre 14 et 18 ans, les jeunes garçons et les jeunes filles ne pourront être employés qu'à un travail compatible avec leur développement physique, et sous la condition que leur instruction professionnelle ou générale continue à être assurée. »

Sur la proposition de Sir Robert Borden, qui jugeait ce texte trop rigoureux, la Conférence plénière de la Paix, dans sa séance du 29 avril 1919, décida de supprimer le principe d'une obligation stricte qui, il faut le reconnaître, s'accordait mal avec les faits, car, dans la fixation de l'âge d'admission à l'atelier, il doit être tenu compte de deux considérations en aucune façon négligeables :

- a) le développement physique des enfants ;
- b) le degré de richesse du pays considéré.

Et d'abord, le développement physique des enfants varie considérablement selon les climats et les races. Ce n'est point par hasard que dans les pays du Midi l'âge fixé pour entrer à l'atelier, de même que pour contracter mariage, est plus bas que dans les pays du Nord.

Au Canada, en Norvège, en Suisse, par exemple, l'âge d'admission à l'atelier est fixé à 14 ans, alors que l'âge s'abaisse déjà à 12 ans pour l'Italie et la Grèce, et à 10 ans pour l'Espagne et le Portugal.

La plus ou moins grande richesse d'un pays est encore un élément de différentiation ; chez les peuples pauvres, la misère générale de la classe ouvrière oblige les parents à envoyer plus tôt leurs enfants à l'usine ; chez d'autres, la richesse plus répandue permet de reculer très tard l'âge d'admission à l'atelier.

La Belgique, par exemple, pays riche, n'autorise le travail des enfants qu'à l'âge de 14 ans, alors que la Bulgarie, pays pauvre, prévoyait jusqu'à ces derniers temps, pour les familles, la faculté d'envoyer leurs enfants à l'atelier à partir de 12 ans.

Mais une législation particulièrement intéressante est celle de l'Argentine. En Argentine coexistent deux éléments de population extrêmement distincts : les propriétaires, fixés en général depuis longtemps dans le pays, et les ouvriers qui sont le plus souvent recrutés parmi des émigrants sans ressources.

Au lieu d'adopter soit une moyenne, soit une mesure qui n'aurait convenu qu'à une des classes de la population, l'Argentine a préféré, par une loi du 14 octobre 1907, établir deux régimes.

En principe, l'âge d'admission à l'atelier est fixé à 12 ans ; mais, au cas où une famille se trouve dans une situation absolument nécessaire, l'enfant peut être envoyé à l'atelier dès l'âge de 10 ans.

Ainsi, dans ce domaine de la protection des mineurs, ce sont les conditions locales qui, là comme ailleurs, déterminent la législation sociale. Il est heureux que le Traité de Paix l'ait, sur un point même particulier, implicitement reconnu.

VII. — *Le principe du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale.*

Pendant longtemps les syndicalistes ont réclamé pour la femme remplissant la même fonction que l'homme un salaire égal ; cette demande paraît justifiée.

En pratique, cependant, on a toujours dû renoncer à y faire droit, parce que, même à emploi égal, le travail de la femme n'est jamais aussi productif que le travail de l'homme, et que c'est la productivité du travail, en fin de compte, qui sert de base à sa rémunération.

Le travail de la femme est toujours moins intense que celui de l'homme et, surtout, des raisons de santé viennent plus souvent l'interrompre. Il y a là un risque particulièrement lourd qui pèse sur l'entrepreneur employant la main-d'œuvre féminine ; comment s'étonner dès lors que celui-ci laisse ce risque à la charge de l'intéressée ?

Les rédacteurs du Traité de Paix n'ont évidemment pas négligé ces considérations, puisqu'ils ont décidé que le salaire de la femme devait être égal à celui de l'homme *pour un travail de valeur égale* ; mais, avec cette restriction, le principe posé perd toute portée.

Dans les cas exceptionnels, en effet, où le travail de la femme présente une valeur égale à celui de l'homme, il est toujours rémunéré également.

Si, nous l'avons vu, le travail a la *charge* d'être une marchandise, il a aussi le *privilege* d'être une marchandise.

Sur un marché donné, il ne peut y avoir qu'un prix pour une marchandise, quelle que soit la situation plus ou moins précaire des vendeurs.

Lorsque le salaire des femmes est, à égalité de travail fourni, inférieur à celui des hommes, les ouvrières font prime, tandis que, par un mouvement inverse, les hommes se trouvent progressivement éliminés, et pour trouver un emploi, ils sont contraints à baisser leurs prétentions pendant que, par ailleurs, d'autres entrepreneurs sollicitent les femmes, et, pour les décider à apporter leur collaboration, acceptent de les payer un peu plus cher ; ainsi, par la force des choses, l'équilibre finit par s'établir et les salaires, à la longue, arrivent à s'égaliser.

Sans contester la valeur de ce raisonnement, on a fait remarquer qu'il était inapplicable, ici parce que justement le marché du travail est insuffisamment organisé

et que, dans ces conditions, la loi de l'offre et de la demande ne joue qu'imparfaitement.

Cette objection a peut-être contenu autrefois une part de vérité, et il est sans doute arrivé dans les débuts de la grande industrie, que les femmes fussent proportionnellement payées moins cher que les hommes; mais nous ne pensons pas qu'à l'heure actuelle cette situation persiste encore et, en tous cas, le fait, s'il se produisait demeurerait exceptionnel et transitoire. En effet, dans un pays donné, le marché du travail tend sans cesse à s'élargir; ce sont les voies de communications qui permettent à un ouvrier de se transporter toujours plus facilement d'un point à un autre; c'est aussi la connaissance plus grande que, grâce aux journaux, annonces, bureaux de placement..., patrons et ouvriers ont à chaque instant des conditions du travail.

Un marché du travail véritablement organisé ne se concilie pas avec une différence injustifiée de salaires entre les hommes et les femmes.

VIII. — *Les règles édictées dans chaque pays au sujet des conditions du travail devront assurer un traitement économique équitable à tous les travailleurs résidant légalement dans le pays.*

Depuis la Convention franco-italienne de 1904, les États européens ont très justement obéi à la préoccupation de protéger les étrangers résidant sur leur territoire et la charte du travail du Traité de Versailles n'a pas manqué d'accorder son approbation morale à cette politique.

Primitivement, la Commission avait même adopté un texte beaucoup plus rigoureux prescrivant en faveur des étrangers, « pour tout ce qui concerne leur condition de travailleurs et les assurances sociales, le même traitement que pour les nationaux ».

Mais, sur ce point encore, après intervention de Sir Robert Borden qui représentait les intérêts du Canada, pays qui commence à être obligé de se défendre contre

l'envahissement d'émigrants indésirables, la Conférence de la Paix n'a plus posé que la règle du « traitement équitable ».

IX. — *Chaque État devra organiser un service d'inspection qui comprendra des femmes, afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs.*

Dans tous les pays existe un service d'inspection du travail, et le Traité n'innove même pas en spécifiant que ce service devra comprendre des femmes. C'est pour faire droit aux revendications féministes qui furent exposées devant la Commission de Législation internationale du Travail (1), que cette disposition fut introduite à la demande de M. Fontaine.

Mais, contrairement à ce que proposait, à l'origine, la délégation italienne qui, devant l'opposition quasi-unanime, dut retirer sa motion, il n'a pas été spécifié qu'au service de l'inspection du travail seraient associés des représentants ouvriers.

*
* *

Tels sont les principes posés dans le Traité de Versailles ; leur valeur apparaît essentiellement variable ; quelques-uns ne font que sanctionner internationalement des règles d'une application générale ; d'autres, au contraire, pour être mises en pratique, nécessiteront une transformation complète de la législation sociale ; d'autres, enfin, ne se concilient pas avec le régime actuel de la production, fondé sur le libre jeu de l'offre et de la demande.

Ce fait, après avoir longtemps échappé à la Commission de législation internationale du travail, puis à la Conférence plénière de la Paix, a fini par être reconnu, et c'est pour éviter les dangers d'une application trop stricte des textes qu'il fut décidé de faire précéder l'exposé des principes d'une sorte de déclaration retirant aux règles posées toute portée juridique.

(1) 27^e séance, 18 mars 1919.

TROISIÈME PARTIE

ÉTUDE JURIDIQUE
DE L'ORGANISATION PERMANENTE DU TRAVAIL

CHAPITRE PREMIER

DES MEMBRES DE L'ORGANISATION

L'Organisation permanente du Travail se trouve dans une certaine mesure solidaire de la Société des Nations, et sa dépendance se manifeste dès l'origine lorsqu'il s'agit de la détermination des Membres qui la constituent.

L'art. 387 du Traité de Paix qui suit immédiatement le préambule dans lequel les Hautes Parties Contractantes proclament leurs aspirations sociales, dispose, en effet :

« Il est fondé une Organisation permanente chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le préambule.

« Les Membres originaires de la Société des Nations seront Membres originaires de cette Organisation et, désormais, la qualité de Membre de la Société des Nations entraînera celle de Membre de ladite Organisation »:

Ainsi, un État entre dans l'Organisation permanente du Travail lorsqu'il est reçu au sein de la Société des Nations. Pour des raisons de symétrie, et quoique le texte soit muet sur ce point, il faut admettre qu'un État, en perdant la qualité de Membre de la Société des Nations, perd aussi la qualité de Membre de l'Organisation permanente du Travail.

On détermine donc les conditions d'entrée et de sortie de l'Organisation Permanente du Travail, en se reportant au Pacte de la Société des Nations.

Or ce Pacte est ainsi conçu :

« Art. 1.....

« Tout État, Dominion ou Colonie, qui se gouverne

librement, et qui n'est pas désigné dans l'Annexe, peut devenir Membre de la Société si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals, et aériens ».

Le même article prévoit la sortie des États qui voudraient quitter la Société des Nations :

« Tout Membre de la Société peut, après un préavis de deux ans, se retirer de la Société, à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales, y compris celles du présent Pacte. »

Aux cas de sortie volontaire se joignent des cas d'exclusion.

« Art. 16 ... Peut être exclu de la Société tout Membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres Membres de la Société représentés au Conseil. »

Telles sont les dispositions qui se trouvent contenues, soit dans la XIII^e partie du Traité de Versailles, soit dans le Pacte de la Société des Nations, et qui règlent la question des Membres de l'Organisation permanente.

Quels étaient les Membres originaires de la Société des Nations ?

Il devait y avoir tout d'abord les signataires du Traité dont la liste est annexée au Pacte de la Société des Nations ; soit :

États-Unis d'Amérique.	Nouvelle-Zélande,
Belgique.	Inde.
Bolivie.	Chine.
Brésil.	Cuba.
Empire britannique.	Équateur.
Canada.	France.
Australie.	Grèce.
Afrique du Sud.	Guatémala.

Haïti.	Pérou.
Hedjaz.	Pologne.
Honduras.	Portugal.
Italie.	Roumanie.
Japon.	États Serbe-Croate-Slovène.
Libéria.	Siam.
Nicaragua.	Tchéco-Slovaquie.
Panama.	Uruguay.

Mais, parmi ces États, il convient d'éliminer les États-Unis d'Amérique, le Sénat américain s'étant opposé à la ratification du Traité de Versailles (1).

Quant à la Chine, qui n'a pu se décider à signer le Traité en raison des dispositions qu'il contenait relativement au Chantung, elle est considérée comme Membre originaire de la Société des Nations et de l'Organisation permanente du Travail parce qu'elle a signé avec l'Autriche le Traité de Saint-Germain.

En outre des signataires du Traité, un certain nombre d'autres États ont été invités à accéder au Pacte et étaient appelés à recevoir ainsi le titre de Membres originaires. Ce sont :

Argentine.	Pays-Bas.
Chili.	Perse.
Colombie.	Salvador.
Danemark.	Suède.
Espagne.	Suisse.
Norvège.	Vénézuéla.
Paraguay.	

Tous ces États ont accepté l'honneur qui leur était fait ; mais une difficulté intéressante a été soulevée, par le Salvador. Le Salvador (2) a soutenu dans une lettre, adressée le 26 juin 1920 par son Ministre des affaires

(1) V. plus haut p. 63.

(2) Voir la correspondance échangée entre le Salvador et l'Organisation permanente du Travail, dans le *Bulletin officiel du Bureau international du Travail*, 7 juin 1922, p. 396 et suivantes, et le rapport de la Sous-Commission de la Société des Nations dans le *Bulletin officiel* du 4 octobre 1922, p. 444 et suivantes.

étrangères au Bureau international du Travail, qu'ayant adhéré au Pacte de la Société des Nations seulement, il ne se considérait pas comme lié par la partie XIII du Traité, motif pris qu'aucune disposition du Pacte ne visait ladite partie. Cette prétention, dont la base juridique aurait été inébranlable si, dans ses actes antérieurs, le Salvador n'avait jamais reconnu la solidarité étroite qui lie l'Organisation permanente à la Société des Nations, s'est trouvée contredite par la participation du Salvador à la Conférence de Washington.

Le Salvador, en effet, avant d'avoir adhéré à la Société des Nations, avait été convié à prendre part à la première Conférence du travail, par le Président des États-Unis qui s'était exprimé en ces termes : « Le gouvernement des États-Unis adresse à chaque nation qui est, ou qui, antérieurement à cette réunion, deviendra Membre de l'Organisation internationale du Travail dans les conditions déterminées à l'art. 387 du Traité de Paix, l'invitation d'envoyer à Washington des délégués et autres représentants en vue de participer à ladite Conférence. »

Et le Salvador, comme tous les autres États, se rendit à l'invitation. Dans ces conditions, la prétention du Salvador paraît extrêmement mal venue, et l'Assemblée de la Société des Nations, qui a étudié la question au cours de sa 3^e session, a justement estimé, le 29 septembre 1922, que le Salvador se trouvait lié par les dispositions de la partie XIII du Traité de Paix.

Ainsi, trois grands États, les États-Unis, la Russie et l'Allemagne, ne figurent pas parmi les Membres originaires de l'Organisation permanente du Travail : les États-Unis, parce qu'ils se sont opposés aux innovations internationales du traité de Versailles, la Russie, parce qu'il était impossible dans l'état d'anarchie dans lequel elle se trouvait, de la considérer comme un État constitué, l'Allemagne enfin, parce qu'on a décidé qu'elle ne pourrait être reçue dans la Société des Nations que lorsqu'elle aurait

donné des preuves suffisantes de ses sentiments pacifiques.

Il y avait dans cette situation une source de très graves dangers pour les nations Membres de l'Organisation. Comment lier certains États par des conventions précises si d'autres États, parmi les plus importants au point de vue industriel, n'étaient pas soumis aux mêmes obligations ?

L'Organisation permanente dans la pensée de ses théoriciens ne pouvait avoir quelque influence que si elle réunissait tous les États sans exception, et il fallait rechercher le plus grand nombre d'adhésions possibles.

Aussi le principe de la subordination de l'entrée dans l'Organisation permanente à l'entrée dans la Société des Nations, principe qui était formellement inscrit dans le Traité de Paix, ne tarda pas à subir en pratique de sérieuses atteintes.

On ne devait rien espérer ni du côté russe, ni du côté américain, mais les Alliés ont vite compris l'intérêt que présentait pour eux l'admission à bref délai de l'Allemagne, et finalement celle-ci, tout en restant écartée provisoirement de la Société des Nations, a été reçue au sein de l'Organisation permanente dès le 30 octobre 1919 (1). La question d'ailleurs avait été étudiée depuis longtemps ; la Commission de Législation internationale du Travail avait à peine décidé d'établir, entre l'Organisation permanente et la Société des Nations une étroite solidarité, que le 27 février, M. Vandervelde demanda s'il ne serait pas possible d'admettre, au sein de l'Organisation permanente, des États avant qu'ils fussent admis au sein de la Société des Nations ; et quelques jours plus tard, le baron Mayor des Planches d'abord, M. Jouhaux ensuite, insistèrent sur la nécessité de permettre, à toutes les nations sans exception, de participer au fonctionnement de l'Organisme international du Travail.

Aucune solution ferme ne fut cependant prise par la

(1) Pour avoir l'historique complet de « l'admission de l'Allemagne et de l'Autriche dans l'Organisation permanente du Travail », consulter la brochure éditée par le Bureau international du Travail sous ce titre.

Commission qui émit seulement un vœu extrêmement timide : « La Commission, considérant qu'une législation internationale vraiment efficace ne peut être établie sans le concours *au moins* des pays neutres, émet le vœu que la Conférence de la Paix consulte les Puissances neutres sur le présent projet de convention avant de l'adopter définitivement. »

Quant au Conseil suprême, après avoir semblé à l'origine assez peu disposé à autoriser l'entrée de l'Allemagne dans l'Organisation permanente, et cela malgré le désir très net manifesté par cette puissance, il ne tarda pas à revenir sur cette opinion.

Le comte Brockdorff-Rantzau, dans sa lettre du 10 mai, commentant le projet allemand sur le droit ouvrier international, avait déclaré : « Nous considérons comme nécessaire que tous les États sans exception adhèrent à la Convention, quand bien même ils ne feraient pas partie de la Société des Nations » ; mais M. Clemenceau, dans sa note du 14 mai, répondait que : « Dans l'avenir, le droit pour l'Allemagne de participer à l'Organisation internationale du Travail sera assuré dès qu'elle sera admise dans la Société des Nations, conformément à l'art. 1^{er} du Traité ».

Cependant, le Conseil suprême avait en même temps consulté le Comité de la Commission de législation internationale ouvrière institué pour examiner les remarques de la délégation allemande sur les conditions de la paix, et celui-ci, le 15 mai, suggéra « que l'Allemagne pût être admise immédiatement après la Conférence de Washington ».

Le 17 mai, le Conseil suprême décidait de donner suite à la proposition du Comité.

Cette décision, qui fut notifiée, le 31 mai, au comte Brockdorff-Rantzau, était absolument contraire à l'art. 387 du Traité de Paix ; celui-ci ne fut cependant modifié, ni par le Conseil suprême, ni par le comité de rédaction qui, tous deux, avaient étudié la question.

Par deux lettres du 19 et du 27 mai, M. Dutasta, secrétaire général de la Conférence de la Paix, avait chargé

M. Barnes de transmettre à la Conférence de Washington la décision des Alliés.

La question paraissait donc définitivement résolue.

Elle ne l'était pas cependant et de nouvelles exigences devaient par ailleurs se produire. Les milieux syndicalistes et la Confédération générale du Travail spécialement étaient hostiles aux décisions du Conseil suprême. Fidèles aux résolutions adoptées à Berne en février, ils auraient voulu voir toutes les nations représentées à la première Conférence du Travail. Et au cours du Congrès international qui se tint à Amsterdam, le 26 juillet, pour déterminer si les clauses ouvrières insérées dans le Traité de Paix correspondaient au programme de Berne, il fut décidé, par 29 voix contre 11, et malgré la vive opposition de M. Gompers, que les organisations syndicales affiliées à l'Internationale refuseraient de participer à la Conférence si les représentants du mouvement syndical de tous les pays, *sans exception*, n'y étaient invités et admis.

La décision était extrêmement nette, mais la situation des Gouvernements alliés, par contre, devenait extrêmement embarrassante.

Pour donner satisfaction au monde ouvrier, une Organisation permanente avait été créée, et le fonctionnement de cette Organisation allait être arrêté justement par une opposition du monde ouvrier.

Qu'allait faire le Conseil suprême?

Après quelques hésitations, il se décida à faire droit aux revendications syndicalistes, et, le 11 septembre 1919, il prenait la décision suivante :

« Il est décidé que la question de l'admission des délégués allemands et autrichiens au Congrès international du Travail à Washington sera laissée à la décision de ce Congrès. Aucune entrave ne sera apportée par les Gouvernements Alliés et Associés à la remise de passeports aux représentants allemands et autrichiens désireux de se rendre par anticipation à Washington. »

Devant la Conférence, la question ne souleva pas une longue discussion.

Un rapport très favorable avait été rédigé par M. Arthur Fontaine au nom du Comité international d'organisation.

Seul, M. Guérin, délégué patronal français, s'opposa vigoureusement à ce que les Allemands pussent être admis avant la fin de la Conférence.

M. Jouhaux et le baron Mayor des Planches, par contre, appuyèrent M. Fontaine, et c'est par 71 voix contre une et une abstention (1) que l'Allemagne et l'Autriche furent admises au sein de l'Organisation permanente (30 octobre 1919), par un vote de la Conférence plénière.

Ainsi quoiqu'aucun texte ne lui ait jamais donné pareil pouvoir, la Conférence, par une jurisprudence toute prétorienne, se reconnaissait compétente pour recevoir, dans l'Organisation permanente, des États autres que ceux appartenant à la Société des Nations.

Il y a là une solution extrêmement critiquable au point de vue juridique, et on s'explique mal qu'après avoir prévu par avance l'admission de l'Allemagne et de l'Autriche, les Alliés aient jugé inutile de modifier le Traité. Ont-ils considéré alors que l'irrégularité qu'ils autorisaient n'aurait pour l'avenir aucune influence? Rien, cependant, n'est plus grave que de reconnaître à un organisme quel qu'il soit la latitude de ne pas tenir compte des textes qui constituent ses statuts; nous verrons précisément plus loin que le précédent n'a pas été perdu, et que l'Organisation permanente du Travail a trop souvent oublié que son activité se trouvait très strictement délimitée par les dispositions de la partie XIII du Traité de Versailles, et peut-être n'est-il pas téméraire d'affirmer qu'elle a trouvé dans l'attitude des Puissances Alliées et Associées vis-à-vis de l'Allemagne un exemple et un prétexte, sinon un encouragement.

La Conférence s'était d'ailleurs parfaitement rendu compte de ce qu'avait eu d'exceptionnel et d'exorbitant

(1) L'opposition provenait de M. Guérin et l'abstention était celle de M. Bernatowicz, délégué ouvrier polonais, qui s'abstint, en raison de la situation qui existait pour la population ouvrière polonaise sur le territoire polonais occupé par le gouvernement allemand (déclaration de M. Bernatowicz à la séance du 3 novembre).

l'admission de l'Allemagne et de l'Autriche, et lorsque la Finlande demanda à être admise à son tour dans l'Organisation permanente, sa requête fut repoussée.

L'Allemagne et l'Autriche, lui fut-il exposé, n'ont été reçues que parce que leur cas avait été spécialement prévu lors des négociations de paix.

Cette réponse embarrassée n'explique rien du tout ; en effet, l'autorisation donnée par les Alliés à l'admission de l'Allemagne et de l'Autriche ne constituait, à aucun degré, un titre juridique à cette admission.

L'Organisation permanente, à partir du 28 juin, n'a plus dépendu des Alliés, et sa vie propre a commencé ce jour-là ; l'article 387 du Traité, et lui seul, posait la règle d'admission des États dans l'Organisation permanente du Travail. Et si l'on veut essayer d'expliquer juridiquement l'admission de l'Allemagne et de l'Autriche, on est obligé de reconnaître que c'est en vertu d'une interprétation très large (trop large même selon nous) de l'article 387, que cette admission a pu être prononcée.

Elle n'a pu l'être qu'en décidant que si, d'après les textes, la qualité de Membre de la Société des Nations entraîne celle de Membre de l'Organisation permanente, ces textes ne sont pas limitatifs, et que nulle part il n'est spécifié qu'un autre mode d'entrée dans l'Organisation permanente sera interdit.

La Conférence était sans doute maîtresse de décider que la demande de la Finlande ne serait pas accueillie ; mais après avoir reçu l'Allemagne et l'Autriche, elle n'aurait point dû se fonder sur l'article 387 du Traité pour repousser cette demande.

L'attitude qu'elle a adoptée ne fait que mieux ressortir l'irrégularité de l'admission de l'Allemagne et de l'Autriche.

La question, depuis, a perdu beaucoup de son importance.

La Finlande qui avait été admise à titre consultatif aux Conférences de Washington et de Gênes, et le Luxembourg qui avait été admis au même titre à la Conférence de Gênes seulement, ont été reçus dans la Société des

Nations lors de sa première Assemblée (16-18 décembre 1920), ainsi d'ailleurs que l'Albanie, la Bulgarie, Costa-Rica, et aussi l'Autriche, déjà admise dans l'Organisation permanente; un certain nombre d'États s'étant vus, par contre, refuser leur admission, l'Assemblée de la Société des Nations reconnut qu'il n'y avait aucune raison de ne pas renouveler le précédent institué en faveur de l'Allemagne et de l'Autriche, et elle recommanda en conséquence à la Conférence internationale d'examiner s'il ne lui serait pas possible d'admettre éventuellement la Georgie, l'Esthonie, la Lettonie et la Lithuanie dans l'Organisation permanente.

Cette recommandation, d'ailleurs, n'a pas eu de suite, mais la seconde Assemblée de la Société des Nations a prononcé, le 22 septembre 1921, l'admission de l'Esthonie, de la Lithuanie et de la Lettonie. Enfin, le 18 septembre 1922, la Hongrie a été à son tour reçue dans la Société des Nations, et à l'heure actuelle, en dehors des États-Unis et de la Russie, quelques États seulement, la plupart de faible importance, restent étrangers à l'Organisation permanente. Ce sont: l'Azerbeïdjan, l'Arménie, l'Afganistan, la Géorgie, le Mexique et la Turquie. Enfin, quelques États microscopiques: Saint-Marin, Lichtenstein, Monaco et Andorre.

En ce qui concerne ces quatre derniers on n'a pas imaginé encore sous quelle forme pourrait être réalisé leur rattachement. La question de leur donner le privilège de Membres ordinaires ne saurait évidemment être envisagée.

Par contre, il est vraisemblable que l'Irlande, l'Égypte et l'Islande, respectivement représentées par l'Angleterre et le Danemark, seront à bref délai reçues dans la Société des Nations.

Quoi qu'il en soit, à l'heure actuelle 55 États font partie de l'Organisation permanente du Travail et parmi eux un seul, depuis l'admission de l'Autriche dans la Société des Nations, l'Allemagne, est Membre de l'Organisation sans être Membre de la Société des Nations.

Comment cet État, ou tout autre admis dans les mêmes conditions se retirerait-il? Rien n'a été prévu pour son adhésion, et rien *a fortiori* pour sa sortie.

Il faut, semble-t-il, adopter des solutions analogues à celles qui sont prévues dans le Pacte de la Société des Nations.

Puisque, par une interprétation toute prétorienne, la Conférence s'est reconnue compétente pour statuer sur l'admission de l'Allemagne et de l'Autriche, tout comme l'Assemblée de la Société des Nations statue sur l'admission des Membres nouveaux (1), il faut généraliser et déclarer que l'art. 1^{er} du Traité s'applique en cas de sortie volontaire.

Ainsi tout État Membre de l'Organisation permanente ne faisant pas partie de la Société des Nations, peut se retirer de l'Organisation à condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales.

L'article 1^{er} exige un préavis de deux ans pour se retirer de la Société des Nations, mais cette condition ne semble pas devoir être appliquée ici; elle s'explique très bien lorsque l'éventualité de garanties militaires à prendre se pose; elle serait sans objet en matière de travail.

De même l'Allemagne pourrait, pour inexécution d'une convention ratifiée, être exclue de l'Organisation permanente, non par la Conférence, mais par le Conseil d'administration, puisque ce Conseil d'administration remplit auprès de l'Organisation des fonctions analogues à celles du Conseil de la Société des Nations, qui est chargé, par l'art. 16 du Pacte, d'exclure de la Société tout Membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un engagement.

(1) Il nous semble que ce parallélisme devrait entraîner la nécessité d'une majorité des deux tiers des voix pour l'admission, conformément à ce qui est prévu dans l'art. 1 du Pacte de la Société des Nations, et qu'on ne saurait exciper de l'art. 403 du Traité qui déclare: « La simple majorité des suffrages exprimés par les membres présents de la Conférence décidera dans tous les cas où une majorité plus forte n'est pas spécialement prévue par d'autres articles de la présente partie du présent Traité. »

CHAPITRE II.

DES STATUTS DE L'ORGANISATION

L'édifice dont les bases ont été posées dans la partie XIII du Traité de Paix est caractérisé par des lignes extrêmement hardies qui ne possèdent aucun équivalent dans les institutions internationales du passé ou du présent ; la Société des Nations, elle-même, malgré la nouveauté de sa conception, apparaît presque comme une réalisation timide si nous la comparons à l'Organisation permanente du Travail.

Nous avons déjà discerné les lignes générales de cet édifice lorsque nous avons essayé de suivre les discussions dont il a été l'objet au moment où ses architectes en ont dessiné les plans ; il y a lieu de déterminer maintenant ici, de façon plus complète, quelle en est exactement la structure, quels sont les éléments qui le composent, et comment ces éléments sont liés entre eux. Dans cette recherche, nous ne nous attarderons pas à étudier certains détails, importants certes, car ils complètent l'harmonie de l'ensemble, mais faciles à retrouver dans la partie XIII du Traité, et qui ne prêtent à aucune difficulté d'interprétation.

Par endroits, au contraire, l'édifice est dans l'ombre, on ne discerne qu'avec peine la pensée de ses architectes, et une analyse serrée s'impose alors pour essayer de jeter un peu de lumière sur ces points obscurs.

Cette tâche terminée, nous nous efforcerons de porter un jugement sur les conceptions qui constituent la base juridique de cette Organisation.

PREMIÈRE SECTION

Dispositions principales (1).

L'Organisation permanente du Travail se compose de deux rouages distincts :

- a) La Conférence générale des représentants des Membres ;
- b) Le Bureau international du Travail (art. 388).

L'un est un organe de décision ;

L'autre, un organe administratif et d'étude.

Organisation. — La Conférence, qui tient ses sessions toutes les fois que besoin est, et au moins une fois par an, se réunit, en principe, au siège de la Société des Nations, à Genève par conséquent.

Elle est composée de quatre représentants de chacun des Membres, dont deux sont les délégués des Gouvernements, et les deux autres, désignés aussi par les Gouvernements, mais en accord avec les organisations syndicales, représentent l'un les employeurs et l'autre les ouvriers.

En outre, chaque délégué peut être accompagné d'un certain nombre de conseillers techniques nommés d'après les mêmes règles (2). Le Traité de Paix (art. 389), qui essaye de concilier le principe de la représentation des États avec la représentation des intérêts, n'a pas voulu aller jusqu'à exiger une nomination directe des délégués et conseillers

(1) Il ne peut être question ici d'exposer et de commenter toutes les dispositions contenues dans la partie XIII du Traité. Dans cette section I, trouvera place simplement un résumé de la partie XIII du Traité. Pour les dispositions spéciales dont il n'aurait pu être fait état qu'en citant presque textuellement l'ensemble du Traité de Paix, nous renvoyons à ce dernier (annexe I, p. 330). Dans la section II, par contre, les principales difficultés d'interprétation seront exposées avec quelques détails.

(2) Le nombre de ces conseillers étant de deux au maximum pour chacune des matières distinctes inscrites à l'ordre du jour.

techniques non gouvernementaux ; mais, comme on pouvait craindre que certains gouvernements ne tiennent pas suffisamment compte de leurs obligations, on a donné à la Conférence le droit de refuser d'admettre, sous réserve que la décision soit prise à la majorité des deux tiers des voix, tout délégué qu'elle ne juge pas avoir été désigné selon les conditions exigées ; comme, d'autre part, la constitution de la Conférence repose sur un équilibre parfait entre la représentation ouvrière et la représentation patronale, au cas où l'un des membres non gouvernementaux seul aurait été désigné, ou si la Conférence refusait d'admettre un des délégués nommés, l'autre délégué, tout en étant autorisé à prendre part aux discussions, ne pourrait, en aucun cas, prendre part à un vote (art. 390).

Le Bureau international du Travail, prépare l'ordre du jour des sessions de la Conférence, centralise la distribution de toutes informations concernant la réglementation internationale du travail, et, d'une façon générale, a tous les pouvoirs et fonctions que la Conférence juge à propos de lui attribuer (art. 396) ; il joue en quelque sorte, par rapport à la Conférence, le rôle que joue le Pouvoir exécutif par rapport au Parlement, avec cette différence cependant que les pouvoirs du Bureau sont beaucoup plus considérables, puisque la Conférence n'est pas maîtresse de son ordre du jour. Elle ne peut, en effet, que porter l'étude d'une question à la session suivante et encore faut-il qu'une majorité des deux tiers se prononce en ce sens (art. 402).

Ce Bureau est placé sous la direction d'un Conseil d'administration de vingt-quatre personnes, nommé pour trois ans et qui est composé comme suit :

«..... Douze personnes représentant les Gouvernements ;

« Six personnes élues par les délégués à la Conférence représentant les patrons ;

« Six personnes élues par les délégués à la Conférence représentant les employés et ouvriers.

« Sur les douze personnes représentant les Gouvernements, huit seront nommées par les Membres dont

l'importance industrielle est la plus considérable, et quatre seront nommées par les Membres désignés à cet effet par les délégués gouvernementaux à la Conférence, exclusion faite des délégués des huit Membres susmentionnés..... » (art. 393).

A la tête du Bureau est placé un Directeur qui nomme à tous les emplois et qui est lui-même nommé par le Conseil d'administration (art. 394).

Fonctionnement. — Le Directeur remplit les fonctions de Secrétaire de la Conférence et communique l'ordre du jour des sessions à chacun des Membres, et, par l'intermédiaire de ceux-ci, aux délégués non gouvernementaux lorsque ces derniers ont été désignés (art. 401). Chacun des Gouvernements des Membres est admis à contester l'inscription de l'un ou de plusieurs des sujets prévus à cet ordre du jour, mais, si elle en décide ainsi à une majorité des deux, tiers la Conférence peut passer outre à l'opposition qui s'est manifestée (art. 402).

Lorsque la Conférence se prononce pour l'adoption d'une proposition relative à une question qui figure à son ordre du jour, sa décision doit prendre la forme :

a) Soit d'une recommandation à soumettre à l'examen des Membres, en vue de lui faire porter effet sous forme de loi nationale ou autrement ;

b) Soit d'un projet de convention internationale.

Dans les deux cas, pour que la recommandation ou le projet de convention soit considéré comme adopté, il faut qu'une majorité des deux tiers des délégués présents ait été réalisée.

Chaque État doit soumettre, dans un délai d'un an, et exceptionnellement dans un délai de dix-huit mois, la recommandation ou le projet de convention à l'autorité compétente. C'est là l'obligation la plus certaine à laquelle sont soumis les États Membres.

Mais si la convention n'est pas ratifiée ou si la recommandation n'est suivie ni d'une loi ni d'une autre mesure

tendant à lui faire porter effet, le Membre n'est soumis à aucune autre obligation.

Un État fédéral a toujours le droit de considérer un projet de convention comme une simple recommandation.

Cette dérogation fut consentie sur la demande des États-Unis pour permettre aux États fédéraux de concilier l'application du Traité de Versailles avec le respect de leur constitution qui, souvent, laisse aux divers États le pouvoir législatif en matière industrielle.

Deux Membres de l'Organisation seulement ont d'ailleurs demandé à bénéficier de cette faculté : l'Australie, par une lettre adressée le 8 mars 1921 par le premier Ministre de la Confédération au Directeur du Bureau (1), et le Canada, par un mémoire en date du 31 mai 1921 (2).

Enfin, les puissances coloniales doivent appliquer les conventions auxquelles elles ont adhéré à leurs colonies ou protectorats, sous réserve que la convention ne soit pas rendue inapplicable par les conditions locales, et avec le droit d'apporter dans celle-ci certaines modifications (art. 421).

En somme, les États, malgré la contrainte que peut faire peser sur eux l'Organisation permanente du Travail, conservent une grande liberté puisqu'ils sont toujours maîtres de repousser les mesures qui leur sont proposées.

Contrôle et sanctions. — Comme on est exposé à voir les obligations auxquelles ont souscrit les États rester d'ordre théorique, toute une procédure est instituée qui permet à l'Organisation permanente d'exiger que les conventions ratifiées soient réellement appliquées.

Chaque État doit présenter au Bureau international du Travail un rapport annuel sur les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré (art. 408).

(1) Rapport spécial sur l'état des ratifications de la Convention sur la durée du travail, annexe au rapport du Directeur pour la 4^e session de la Conférence internationale du Travail, p. 34.

(2) Opuscule cité p. 45, et *Bulletin officiel du Bureau international du Travail*, 22 juin 1921, p. 754.

D'autre part, des réclamations peuvent être adressées au Bureau par les organisations professionnelles contre l'inexécution d'une convention ratifiée. Si la plainte paraît justifiée, le gouvernement mis en cause est invité à s'expliquer devant le Conseil d'administration. Au cas où l'explication fournie serait reconnue insuffisante, celui-ci a le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite (art. 409-10).

Dans ce même cas d'inexécution d'une convention, une procédure beaucoup plus grave dans ses conséquences peut être engagée, soit d'office par le Conseil lui-même soit sur la plainte d'un Membre ayant lui aussi ratifié la convention, ou d'un délégué à la Conférence (art. 411).

On prévoit, en effet, alors la création d'une Commission d'enquête; cette création ne suppose d'ailleurs pas que la plainte ait été au préalable communiquée au Gouvernement mis en cause; sans doute, celui-ci peut être comme précédemment invité à fournir des explications; mais cette invitation constitue une simple faculté laissée au Conseil d'administration, et non une obligation qui lui serait imposée (art. 411),

La Commission d'enquête qui comprend trois membres est nommée par le Secrétaire général de la Société des Nations, sur la demande du Conseil d'administration. Chaque État est appelé à désigner trois personnes compétentes en matière industrielle, la première représentant les patrons, la seconde les ouvriers, la troisième indépendante des uns et des autres. Une liste est ainsi formée comprenant trois catégories, et le Secrétaire général doit choisir un enquêteur dans chacune des catégories (art. 412).

La Commission d'enquête, après un examen approfondi de la plainte, rédige un rapport dans lequel elle indique les mesures qu'elle recommande pour donner satisfaction à l'État plaignant, et, s'il y a lieu, elle indique également les sanctions d'ordre économique qui lui paraîtraient justifiées (art. 414).

Ce rapport est communiqué à chacun des gouvernements intéressés dans le différend et ceux-ci doivent, dans le

délai d'un mois, déclarer s'ils acceptent ou non les recommandations de la Commission et, en cas de non-acceptation, s'ils désirent porter le différend devant la Cour permanente de Justice internationale (art. 415).

La Cour peut être également saisie chaque fois que l'un des Membres ne soumet pas dans les délais exigés les projets de conventions ou les recommandations à la ratification des autorités compétentes. Dans ce cas comme dans le précédent, la décision de la Cour est sans appel (art. 416-17).

La Cour, dans sa décision, peut confirmer, amender ou annuler les conclusions de la Commission d'enquête et indiquer, elle aussi, les sanctions d'ordre économique qui lui semblent devoir être prises (art. 418).

Si l'État fautif ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations contenues dans le rapport de la Commission ou dans la décision de la Cour il peut se voir appliquer par tout autre Membre les sanctions d'ordre économique qui auront été déclarés applicables en l'espèce.

Lorsque, à un moment donné, le gouvernement en faute déclare avoir pris les mesures exigées, une nouvelle Commission d'enquête est nommée et la Cour permanente peut être saisie, comme précédemment ; si le rapport de la Commission ou si la décision de la Cour est favorable au gouvernement en faute, les mesures d'ordre économique qui avaient été prises doivent être immédiatement rapportées (art. 420).

Tel est le système de sanctions, en apparence très complet, qui est institué par le Traité de Paix.

Que penser de ce système? A première vue, il semble rigoureux ; en fait, il a fort peu de chance d'être observé. On est fondé d'abord à se demander si le mécanisme institué par les articles 411 et suivants sera jamais déclenché contre un État qui ne respecterait pas ses engagements ; mais surtout, dans l'hypothèse même où soit la Commission d'enquête, soit la Cour permanente de Justice internationale prescrirait des sanctions d'ordre

économique, ces sanctions ne seraient très vraisemblablement pas appliquées, parce qu'elles constituent une arme à double tranchant, et l'Etat qui les appliquerait se verrait immédiatement l'objet de mesures de représailles ; il se trouverait ainsi placé dans la même situation embarrassée que l'Etat fautif.

Amendements à la partie XIII du Traité. — Comme les dispositions contenues dans le Traité de Paix peuvent, à un moment donné, apparaître insuffisantes, toute une procédure est prévue qui permet d'apporter des modifications à ces dispositions. Cette procédure se trouve d'ailleurs entourée de garanties extrêmement sérieuses.

En effet, les amendements à la partie XIII du Traité de Paix ne seront considérés comme adoptés par la Conférence que si une majorité des deux tiers des voix s'est prononcée en leur faveur ; d'autre part, les amendements deviendront exécutoires seulement lorsqu'ils auront été ratifiés à la fois par tous les Etats dont les représentants forment le Conseil de la Société des Nations et par les trois quarts des Membres ; c'est donc l'unanimité des Membres du Conseil de la Société des Nations, et non celle du Conseil d'administration du Bureau qui est exigée. L'Angleterre, la France l'Italie et le Japon, Membres permanents du Conseil, auront ainsi toujours le droit absolu de s'opposer à une modification des statuts de l'Organisation du Travail, même si, un jour ou l'autre, elles ne devaient plus être considérées comme principales puissances industrielles. Enfin, au cas où une modification serait introduite, il faut admettre que l'article 26 du Pacte serait applicable et que les États opposants auraient la faculté de se retirer de la Société des Nations : « Tout Membre de la Société des Nations est libre de ne pas accepter les amendements apportés au Pacte, auquel cas il cesse de faire partie de la Société ».

La Conférence de 1922, la première, s'est engagée dans la voie des réformes et a modifié l'article 393 ; se fondant

sur des raisons que nous étudierons plus loin (1), elle a décidé que le Conseil d'administration serait composé de trente-deux personnes :

Seize, représentant les Gouvernements ; et parmi ces seize, huit continueront à être nommées par les Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable, et les huit autres seront nommées par les Membres désignés à cet effet par les délégués gouvernementaux à la Conférence, exclusion faite des délégués des huit Membres sus-mentionnés ; sur les seize membres du Conseil d'administration qui représenteront ainsi les gouvernements, six devront appartenir à des États extra-européens ;

Huit, représentant les patrons

Et huit, représentant les ouvriers.

Les uns et les autres seront nommés comme précédemment, avec cette réserve que deux représentants patronaux et deux représentants ouvriers devront, eux aussi, appartenir à des États extra-européens.

Il n'est pas certain que cet article 393 nouveau soit jamais appliqué, mais, en tout cas, le nombre de ratifications à obtenir sera tel que la réforme du Conseil d'administration ne pourra être opérée avant trois ou quatre ans (2).

Contentieux. — D'après l'article 423, toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la partie XIII du Traité seront soumises à l'appréciation de la Cour permanente de Justice internationale.

L'interprétation des conventions internationales du travail est aussi soumise à la Cour permanente.

(1) V. p. 309 et suivantes.

(2) D'ailleurs le Conseil d'administration a été élu en octobre 1922 pour une durée de trois ans.

DEUXIÈME SECTION

Principales difficultés d'interprétation des textes.

1^o De l'obligation, pour les États, de prendre part aux conférences du Travail. Du choix des délégués.

« La Conférence générale... sera composée de quatre représentants de chacun des Membres, dont deux seront les délégués du Gouvernement et dont les deux autres représenteront respectivement, d'une part, les employeurs, d'autre part, les travailleurs ressortissant à chacun des Membres » (art. 389 — 1^{er} alinéa).

Tous les États Membres s'engagent donc à se faire représenter à la Conférence internationale du Travail, mais aucune sanction n'est prévue pour les forcer à respecter leur engagement. Sans doute, du moment où chacun d'entre eux est obligé de soumettre aux autorités compétentes les projets de convention et les recommandations, on a estimé que chacun avait un intérêt suffisant à défendre son point de vue au sein de la Conférence qui élabore ces projets de convention et ces recommandations.

Mais à l'usage, cette garantie est apparue insuffisante, et à chaque session, un certain nombre d'États négligent de se faire représenter.

Abstraction faite de la Conférence de Washington, qui se réunit alors que les ratifications du Traité de Paix et les adhésions à la Société des Nations n'étaient pas encore intervenues, on constate qu'à la Conférence de Gênes, vingt et un États, à Genève 1921, quinze États, et à Genève 1922, dix-huit États ne comptaient pas

de représentants. Le Bureau assiste impuissant à ces abstentions.

En même temps, d'ailleurs, que les États sont tenus de se faire représenter aux conférences du Travail, leur délégation doit être complète ; mais, là encore, pour exiger l'application de la règle, l'Organisation permanente manque de tout pouvoir.

Et c'est ainsi, qu'en ce qui concerne la nomination des délégués gouvernementaux, alors que chaque État devrait être représenté par deux délégués, à Washington, sept États, à Gênes, six États, à Genève 1921, neuf États, enfin à Genève 1922, sept États n'avaient envoyé qu'un seul délégué ; et cependant la désignation des délégués gouvernementaux ne soulève aucune difficulté.

On ne saurait en dire autant de la nomination des délégués non gouvernementaux.

D'après le troisième alinéa de l'article 389 : « Les Membres s'engagent à désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent. »

D'abord, et c'est une première difficulté qui se pose, dans un grand nombre d'États encore peu développés industriellement, les associations professionnelles n'existent pas ou peuvent être considérées comme négligeables. Convient-il alors de procéder à des nominations de délégués patrons et ouvriers ?

Le dernier membre de phrase du troisième alinéa : « Sous la réserve que de telles organisations existent » a été interprété comme autorisant les États dans lesquels n'existent pas d'associations professionnelles à s'abstenir de désigner des délégués non gouvernementaux ; mais ce membre de phrase, en réalité, s'applique, comme l'indique le texte lui-même, au point de savoir *comment* les délégués doivent être choisis, et non à celui de savoir *s'il*

y a lieu à une désignation ; et ne serait-il vraiment pas injuste de diminuer de moitié la représentation d'une Puissance à la Conférence sous le prétexte que le syndicalisme s'y trouve à l'état embryonnaire ? En l'absence de toute organisation professionnelle, les délégués non gouvernementaux devraient être choisis en considération de leur aptitude à défendre les intérêts qu'ils représentent.

Quoi qu'il en soit, quelques petits États dont l'industrie est encore insuffisamment développée (une dizaine par conférence) se contentent d'envoyer uniquement des délégués gouvernementaux. Le Directeur du Bureau, M. Albert Thomas, et le Président du Conseil d'administration, M. Arthur Fontaine, eux-mêmes ont été obligés de constater cet état de fait, et ont été au surplus jusqu'à en reconnaître la légalité (1).

Quelquefois aussi l'absence des délégués non gouvernementaux provient de l'opposition des organisations professionnelles. En 1920, les syndicalistes finnois et, en 1922, les syndicalistes et les industriels bulgares refusèrent de désigner des délégués pour la Conférence du Travail, les uns parce que affiliés à l'Internationale de Moscou, ils entendaient ne pas collaborer avec les représentants de la société capitaliste, les autres parce qu'ils ne voulaient pas supporter les frais d'envoi d'un délégué.

Le gouvernement bulgare prit dans cette affaire une attitude tout à fait conforme aux dispositions du Traité de Paix. Ne pouvant nommer aucun des délégués non gouvernementaux en accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives, il s'est abstenu de toute nomination (2).

Mais la Finlande ne se trouvait pas dans la même situation que la Bulgarie (3). Seules, les organisations professionnelles ouvrières finnoises refusaient leur collaboration, et le gouvernement aurait dû procéder à la nomination de la

(1) Déposition de M. Albert Thomas devant la Cour de Justice internationale. *Bulletin officiel*, 19 juillet 1922, p. 83, et Rapport de M. Arthur Fontaine sur la vérification des pouvoirs à la 3^e Conférence du Travail, comptes rendus, p. 607.

(2) Compte rendu provisoire de la 4^e Conférence du Travail n^o 14, p. xvi.

(3) Comptes rendus de la 2^e Conférence du Travail, p. 493 et suivantes.

délégation patronale ainsi que l'implique le 2^e alinéa de l'article 390 du Traité de Paix :

« Dans le cas où l'un des Membres n'aurait pas désigné l'un des délégués non gouvernementaux auxquels il a droit, l'autre délégué non gouvernemental aura le droit de prendre part aux discussions de la Conférence, mais n'aura pas le droit de voter ».

Les rédacteurs du Traité de Paix ont toujours été animés du souci de réaliser un équilibre parfait entre les forces en présence, et ils ont craint qu'en ne nommant qu'un seul délégué professionnel, certains Etats rompiissent cet équilibre. La situation prévue n'est d'ailleurs pas restée théorique : la délégation cubaine à Wahsington comprenait un délégué patronal sans délégué ouvrier, et inversement, la délégation brésilienne à Washington et la délégation serbe à Gênes comprenaient un délégué ouvrier sans délégué patronal.

Si réelles que puissent être les difficultés d'interprétation de l'article 389 du Traité de Paix, lorsque les associations professionnelles n'existent pas ou lorsqu'elles refusent de collaborer avec la Conférence du Travail, la situation surgit beaucoup plus complexe lorsque plusieurs associations prétendent à la fois à la désignation d'un délégué non gouvernemental ; que faut-il entendre par « organisations professionnelles les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs » ?

Il semble que le seul critérium soit constitué alors par le nombre des adhérents groupés par l'Organisation, décompte fait naturellement des adhérents qui ne seraient ni employeurs ni travailleurs.

A Gênes, en 1920, un problème particulièrement délicat s'est posé.

Il s'agissait de savoir si, puisque la Conférence n'avait qu'à aborder une série de questions intéressant exclusivement une catégorie spéciale de travailleurs, les marins, les

délégués non gouvernementaux devaient représenter la masse des ouvriers et la masse des patrons, ou simplement la masse des marins et la masse des armateurs.

C'est à cette seconde manière de voir conformément d'ailleurs à la recommandation adressée par M. Albert Thomas dans une lettre du 3 février 1920 (1), que se rallièrent la plupart des États qui, pour la nomination des délégués non gouvernementaux, se mirent d'accord avec les associations de marins et d'armateurs. Peut-être, politiquement, la solution adoptée se justifiait dans une certaine mesure, car les intéressés directs sont en général plus qualifiés pour proposer des suggestions utiles que les porte-paroles ordinaires des revendications syndicalistes et patronales, souvent ignorants des nécessités particulières à chaque profession ; néanmoins, la façon d'agir des Membres de l'Organisation ne s'appuyait sur aucun texte. Quelles que soient, en effet, les questions plus ou moins spéciales qui sont abordées par la Conférence internationale du Travail, l'article 389 ne distingue pas : les délégués non gouvernementaux doivent représenter la masse des ouvriers et la masse des patrons, et si quelque doute pouvait s'élever sur ce point, le 2^e alinéa de cet article 389 nous apporterait une précision déterminante. Cet alinéa porte en effet que :

« Quand des questions intéressant spécialement des femmes doivent venir en discussion à la Conférence, une au moins parmi les personnes désignées comme conseillers techniques devra être une femme ».

La disposition revêt un caractère essentiellement exceptionnel, et on est amené à déduire *a contrario* que pour l'examen de tous autres problèmes spéciaux, le système général institué par les alinéas 1 et 3, subsiste sans changement.

Cette théorie avait d'ailleurs été sanctionnée par le Conseil d'administration qui, avant la conférence de Gênes, adoptait, le 25 mars 1920, et par 17 voix contre une, la motion suivante de M. Tom Moore, suppléant ouvrier :

« Pour éviter toute confusion possible dans la désigna-

(1) Comptes rendus de la Conférence de Gênes, p. x.

tion des délégués non gouvernementaux à la prochaine Conférence des marins à Gênes, et pour toutes les autres Conférences spéciales, à l'avenir, le Conseil d'administration juge bon de déclarer que le 3^e paragraphe de l'article 389 du Traité de Paix doit être interprété de la façon suivante :

« Pour toutes les Conférences générales des représentants des Membres (session spéciale ou session ordinaire); les délégués non gouvernementaux doivent être choisis d'accord avec les associations d'employeurs et les fédérations ouvrières les plus représentatives de l'ensemble de l'industrie, lorsque de telles organisations existent », motion qui avait été fortement soutenue par le Directeur qui, revenant ainsi sur sa première manière de voir, insista avec beaucoup de raison sur l'utilité d'une certaine continuité dans la représentation des États à la Conférence. La logique se conciliait ainsi avec les textes.

Seule cependant parmi les Grandes Puissances, l'Allemagne se rallia à ce moment aux suggestions du Conseil d'administration, encore eut-elle à répondre à des protestations émanant des syndicats des marins allemands, protestations envoyées à la Conférence, mais qui ne furent pas retenues par la Commission de vérification des pouvoirs.

La majorité des États Membres semble d'ailleurs actuellement revenir à une conception plus conforme aux textes, et la plupart des délégués à la Conférence de 1921, qui eut principalement à s'occuper de l'étude des questions agricoles, avaient déjà participé à la conférence de Washington.

Ce point paraît ainsi fixé, mais sur un autre d'un intérêt non moins général, la Cour permanente de justice internationale a été amenée à donner son avis.

Dans un pays où coexistent un certain nombre d'associations professionnelles indépendantes, quelques-unes de ces associations qui, individuellement, comptent moins d'adhérents que l'association la plus puissante, mais qui, réunies les unes aux autres, en comptent plus, se mettent d'accord

pour le choix d'un délégué. Leur accord pourra-t-il faire échec à l'autorité de l'association la plus puissante?

Telle est la question qui s'est posée à Genève, en 1921, à propos de la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas.

Aux Pays-Bas les ouvriers sont groupés en 5 associations professionnelles dont les forces respectives, au 1^{er} avril 1921, se présentaient comme suit :

1 ^o Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers	218.000	membres.
2 ^o Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers catholiques	155.000	—
3 ^o Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers chrétiens	75.000	—
4 ^o Confédération néerlandaise des syndicats neutres.....	51.000	—
5 ^o Secrétariat national du travail en Hollande.....	36.000	—
Total	535.000	membres.

Chaque année, le gouvernement néerlandais a convoqué les conseils d'administration des cinq organisations pour tâcher de se mettre d'accord avec elles, et les deux premières années, à Washington d'abord, à Gênes ensuite, le secrétariat national ayant seul fait défaut, on s'entendit pour désigner le candidat de la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers (affiliée à la Fédération syndicale d'Amsterdam).

Mais, en 1921, l'entente ne persista pas ; le Secrétariat national restant absent comme les fois précédentes, les Confédérations catholiques, chrétiennes et neutres s'unirent sur la personnalité de M. Serrarens des syndicats catholiques, et malgré l'opposition de la Confédération des syndicats ouvriers M. Serrarens fut désigné par le gouvernement comme délégué ouvrier des Pays-Bas.

Le ministre du Travail des Pays-Bas prit soin, d'ailleurs, en envoyant au Directeur du Bureau la liste des délégués néerlandais, d'expliquer les raisons juridiques sur lesquelles

les Pays-Bas se fondaient pour écarter les prétentions de la Confédération des syndicats ouvriers (1). D'après son exposé, le 3^e alinéa de l'article 389 ne saurait être interprété en ce sens que la désignation du délégué et des conseillers techniques non gouvernementaux doit se faire d'accord avec l'organisation la plus importante de chaque pays ; au contraire, le texte, parlant « des organisations professionnelles les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs », indique manifestement que si l'accord ne se réalise pas entre les diverses organisations, accord qui constituerait l'idéal à atteindre, il faudra se contenter d'un accord partiel qui permettra à la majorité des ouvriers d'être représentée à la Conférence du Travail. La justice exige qu'une minorité bien organisée ne tienne pas en échec une majorité homogène dont l'unique tort consisterait à comprendre deux syndicats distincts quoique alliés.

Mais, quelques jours après, la Fédération néerlandaise des syndicats (2) et le comité directeur de la Fédération syndicale internationale (3) protestèrent contre la désignation du délégué ouvrier néerlandais, en faisant valoir qu'il appartenait à l'organisation professionnelle la plus représentative, seule, de voter, car l'emploi du pluriel dans le 1^{er} alinéa de l'article 389 visait évidemment les deux organisations, patronale et ouvrière, les plus représentatives.

La question était ainsi nettement posée devant la Conférence, et la Commission de vérification des pouvoirs s'en trouva saisie ; devant la difficulté du problème qu'elle se sentait incapable de résoudre, cette commission eut vainement recours à des juristes qui n'arrivèrent pas à s'entendre ou se réservèrent prudemment (4). Elle se décida

(1) Lettre du 3 octobre 1921, *B. O.*, 31 mai 1922, p. 363.

(2) Lettre du 22 octobre 1921, *B. O.*, 31 mai 1922, p. 367.

(3) Mémoire du 24 octobre 1921, *B. O.*, 31 mai 1922, p. 389.

(4) Le docteur Van Hamel, directeur de la section juridique de la Société des Nations se déclara en faveur de la thèse du gouvernement néerlandais ; M. José de Villalonga, conseiller juridique de la Conférence du Travail, se rallia par contre à la conception de la Fédération syndicale internationale ; quant au commandeur Anzilotti, sous-secrétaire général de la Société des Nations, il se récusa. Voir comptes rendus de la 3^e session de la Conférence du Travail, p. 619 et suivantes.

alors à proposer à la Conférence l'admission des délégués, mais en réservant la question de principe qui serait soumise à la Cour permanente de Justice internationale.

La Conférence se rallia à ces suggestions, et dans sa séance du 18 novembre (1), n'ayant pas qualité pour saisir elle-même la Cour, elle chargea, à l'unanimité, le Conseil d'administration d'adresser au seul organe compétent, d'après l'article 14 du Traité de Paix, c'est-à-dire au Conseil de la Société des Nations, une demande tendant à obtenir que la Cour permanente de Justice internationale « veuille bien donner un avis sur l'interprétation de l'article 389 du Traité de Versailles, et sur les règles qui doivent être observées par les Membres de l'Organisation internationale du Travail pour se conformer aux termes de cet article en effectuant la désignation des délégués et conseillers techniques non gouvernementaux aux sessions de la Conférence générale ».

Le Conseil d'Administration, le 19 janvier 1922 (2), donnait suite à cette résolution ; et, par une lettre du 17 mars 1922, le Directeur du Bureau saisit officiellement le Conseil de la Société des Nations qui, sur un rapport favorable du marquis Imperiali, représentant de l'Italie, décida le 12 mai 1922, de renvoyer la question à la Cour permanente, en adoptant la résolution suivante :

« Le Conseil invite la Cour permanente de Justice internationale, conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, à donner un avis consultatif sur la question de savoir si le délégué ouvrier des Pays-Bas à la 3^e session de la Conférence internationale du Travail a été désigné en conformité des dispositions du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles » (3).

Les débats s'ouvrirent à la Haye, le 22 juin 1922, et remplirent quatre séances.

M. Talbot (4), d'abord, représentant du gouvernement

(1) Comptes rendus, p. 522.

(2) 11^e session.

(3) *B. O.*, 31 mai 1922, p. 388 et suivantes.

(4) *B. O.*, 19 juillet 1922, p. 35 à 44.

anglais, se rallia entièrement à la manière de voir du gouvernement des Pays-Bas, faisant particulièrement valoir que si la conception opposée devait être adoptée, le texte n'aurait pas manqué d'être plus précis et de spécifier par exemple « L'accord avec l'organisation professionnelle, si elle existe, qui est la plus représentative, soit des employeurs soit des travailleurs, selon le cas. »

Puis M. Mendels, au nom de la Fédération syndicale internationale, s'efforça de montrer que trois organisations qui, prises séparément, ne sont pas les plus représentatives, ne pourront jamais former, une fois réunies, ce qu'elles ne formaient pas individuellement, car «elles resteront toujours un groupement d'organisations liées par une vague et éphémère entente», et qu'à un pareil groupement l'article 389 ne fait aucune allusion.

Après M. Mendels, M. Serrarens et Me Limburg défendant, au contraire, l'un les intérêts de la Confédération internationale des syndicats chrétiens, l'autre les droits du gouvernement néerlandais, reprirent l'argumentation dont avait déjà fait état dans sa lettre le ministre du Travail des Pays-Bas.

Enfin, M. Albert Thomas, soutint avec modération et habileté, et sans aborder le problème juridique, la thèse de la Fédération internationale des Syndicats. Selon lui, l'idée qui se trouve à la base de l'Organisation permanente telle qu'elle se trouve constituée, c'est celle du respect du développement de l'organisation ouvrière ; admettre la thèse néerlandaise, c'est repousser cette idée.

Le 31 juillet 1922, la Cour rendit son avis.

Ne trouvant pas dans le texte même du *Traité des prévisions* suffisantes et recherchant l'esprit général de l'article 389, elle a estimé que rien ne pouvait laisser supposer que le 3^e paragraphe n'employât le pluriel pour le mot « organisation » qu'en raison de ce qu'il traite à la fois et du choix du délégué des employeurs, et du choix du délégué des ouvriers. Conformément aux conclusions du gouvernement hollandais, elle a très justement pensé, au contraire, que « l'intervention des organisations professionnelles dans la

désignation des délégués et des conseillers techniques n'a d'autre but que de garantir, autant que possible, que les gouvernements désigneront des personnes dont les opinions seront en harmonie avec les opinions respectives des employeurs et des travailleurs. Si donc, dans un pays il y a plusieurs organisations professionnelles représentatives des classes ouvrières, toutes devront être prises en considération par le gouvernement lorsqu'il procède à la désignation du délégué ouvrier et de ses conseillers techniques » (1).

Imaginant l'hypothèse d'un pays dans lequel existeraient six organisations professionnelles, dont une compterait 110.000 adhérents et chacune des cinq autres 100.000, la Cour mit en lumière l'absurdité qu'il y aurait, en adoptant la thèse de la Confédération néerlandaise des syndicats, à permettre à 110.000 ouvriers de faire la loi à 500.000. Et, en conséquence, elle a conclu que la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas à la 3^e session de la Conférence internationale du Travail avait été faite en conformité des dispositions du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles.

La question théorique est donc jugée ; sans doute, dans l'avenir, des difficultés particulières ne manqueront pas de surgir ; ces difficultés ne seront guère que des difficultés d'application, mais dans un pays où le syndicalisme reste encore peu puissant, il sera toujours malaisé, en cas de rivalité entre des organisations comptant à peu près le même nombre d'adhérents, de déterminer exactement l'organisation, ou les organisations (en cas d'accord partiel) qui sont les plus représentatives.

2^o De la détermination des États appelés à siéger de façon permanente au sein du Conseil d'administration.

« Sur les douze personnes représentant les Gouvernements, huit seront nommées par les Membres dont l'importance

(1) B. O. 16 août 1922, p. 300.

industrielle est la plus considérable, et quatre seront nommées par les Membres désignés à cet effet par les délégués gouvernementaux à la Conférence, exclusion faite des délégués des huit Membres sus mentionnés.

« Les contestations éventuelles sur la question de savoir quels sont les Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable seront tranchées par le Conseil de la Société des Nations » (art. 393, alinéas 6 et 7).

L'importance industrielle des États entre donc seule en considération pour dresser la liste des Membres de l'Organisation qui auront droit à une représentation permanente au sein du Conseil d'administration ; mais aucune précision sur cette notion vague d'« importance industrielle » n'est fournie par le Traité de Paix, et au surplus comment formuler une définition précise ; à quels éléments se fier pour déterminer l'« importance industrielle » ?

Une solution se présente immédiatement à l'esprit, qui a le mérite de la simplicité, et celui de correspondre de très près aux termes employés par le Traité de Paix ; elle consisterait, à s'en tenir à la valeur totale de l'outillage national, à la valeur de la production annuelle ou à quelque autre critère analogue.

Mais cette formule a été vivement combattue ; elle a été jugée trop étroite, et on lui a reproché surtout de ne pas tenir suffisamment compte des raisons profondes en vue desquelles certains États sont appelés à prendre dans l'Organisation permanente une place prépondérante :

« Il importe que dans le Conseil d'administration soient représentés d'une façon permanente les États dont la présence est particulièrement importante pour atteindre les objets que le Conseil d'administration a en vue.

« D'autre part, le but du Conseil d'administration est le même que celui du Bureau international du Travail, ainsi que l'indique le préambule de la partie XIII du traité de Versailles. — On peut dire, en résumé, que le but du Bureau international du Travail, et par conséquent celui du Conseil d'administration, est de protéger les travailleurs dans les

rapports entre le capital et le travail. Il est donc logique que dans le Conseil d'administration soient représentés d'une façon permanente les États dont la présence est particulièrement importante pour régler, dans l'intérêt des travailleurs, les rapports entre le capital et le travail (1). »

Et, partant de ce point de vue élevé, on en conclut logiquement que deux ordres de considérations différentes doivent prévaloir : des considérations d'ordre économique et des considérations d'ordre humanitaire. « Au point de vue économique, il est naturel d'admettre que l'importance de la réglementation varie dans le même sens que l'importance de la production. Au point de vue humanitaire, l'importance de la réglementation dépend du nombre de personnes auxquelles cette réglementation s'applique, (2). »

Toutefois ce système, quelque ingénieux qu'il soit, ne se trouve pas à l'abri de toute critique. Il se heurte d'abord à l'objection que « le Traité de Paix, recherchant quels étaient les États présentant la plus grande importance au point de vue de la réglementation des rapports entre le capital et le travail et de l'Organisation du Travail, a affirmé que c'étaient les États offrant l'importance industrielle la plus considérable (3). »

Mais, surtout, il n'est pas établi, comme on l'admet, que si certains pays doivent jouer un rôle prépondérant au sein de l'Organisation permanente, ce privilège leur soit attribué parce que leur « présence est particulièrement importante pour régler, dans l'intérêt des travailleurs, les rapports entre le capital et le travail ».

Nous savons qu'à la Conférence internationale du travail toutes les nations sont également représentées quelle que soit

(1) Extrait du mémoire de M. Gini, reproduit en annexe du « rapport de la Commission chargée de rechercher les critères à adopter en vue de la désignation des huit États ayant l'importance industrielle la plus considérable », p. 12.

(2) Opuscule cité, p. 13.

(3) Opuscule cité, p. 7.

leur importance économique, et une pareille situation n'est pas sans dangers pour les grands Etats légitimement fondés à craindre que la Conférence n'adopte des mesures dont ils seront les seuls à supporter les frais (1). Dans ces conditions, il était indispensable de donner à ces grands Etats une sorte de garantie et de droit de contrôle, et, selon nous, c'est pour créer cette garantie et pour permettre ce contrôle que l'on a reconnu aux Etats « dont l'importance industrielle est la plus considérable » une représentation permanente dans le Conseil d'administration. Mais cette explication rend inutile de rechercher le « but du Bureau international du Travail » et d'interpréter dans ce sens les expressions si claires et si nettes employées dans le texte du Traité.

Quoi qu'il en soit, entre les deux conceptions, l'accord n'a jamais pu être obtenu. Comme, d'autre part, la réalisation de chacune de ces conceptions est extrêmement malaisée par suite de la difficulté de trouver des critères convenables, et par suite aussi de la difficulté non moins certaine d'obtenir des chiffres précis pour chacun des critères adoptés, des réclamations nombreuses n'ont jamais cessé de se produire.

L'intérêt des Membres de l'Organisation permanente du Travail à être représentés au sein du Conseil d'administration, en raison du rôle prépondérant joué par ce Conseil, explique suffisamment les réclamations qui puisent aussi leur origine dans des considérations de susceptibilité nationale : un Etat, en effet, est toujours désireux de se voir classé parmi les « huit Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable » ; de là une source de conflits et de heurts permanents : les difficultés ont surgi à la naissance même de l'Organisation permanente.

Lorsqu'on se préoccupa pour la première fois de déterminer la liste des huit Etats dont l'importance industrielle était la plus considérable, en l'absence de toute disposition du Traité de Paix sur la question de savoir quel serait

(1) Voir p. 51 le développement de cette idée.

l'organe compétent pour dresser cette liste (1), ce fut le Comité international d'organisation de la conférence de Washington qui, en août 1919, à Londres, se chargea de résoudre le problème, en se fondant sur sept critères différents :

1^o Population industrielle totale proprement dite (mines et transports compris) ;

2^o Rapport de la population industrielle à la population générale ;

3^o Force motrice totale hydraulique et à vapeur, (non compris locomotives et navires) ;

4^o Force motrice par tête d'habitant ;

5^o Longueur totale des voies ferrées ;

6^o Longueur des voies ferrées par 1.000 kil. carrés ;

7^o Importance de la marine marchande.

Le choix de certains de ces critères se justifiait mal.

Quatre en effet seulement, le premier, le troisième, le cinquième et le septième, ont pour objet de déterminer l'importance industrielle absolue des différents Etats ; les trois autres, au contraire, servent seulement à établir le rapport qui existe entre l'importance industrielle du pays et son importance générale. Or, rien n'autorise à penser que ce rapport constitue un élément susceptible d'être pris en considération, et à s'en tenir, par exemple, au critère n^o 6 ; on ne voit pas pour quelle raison de deux pays possédant un réseau ferré d'égale longueur, le plus petit, toutes les autres données étant identiques, serait présumé avoir l'importance industrielle la plus considérable (2).

(1) Le Traité de Paix donne seulement au Conseil de la Société des Nations la connaissance des *contestations*, et il semble, *a contrario*, que ce soit la Conférence du Travail qui soit chargée de déterminer la liste des états les plus industriels, le Conseil d'administration pouvant naturellement préparer sur cette question, conformément aux termes généraux de l'art. 396, le travail de la Conférence.

(2) Cette considération a été très nettement mise en lumière par M. Lapointe, délégué gouvernemental canadien, au cours de la Conférence de 1922 : « ... Sur la question des chemins de fer, le Canada arrive premier quant à la longueur de son réseau ferroviaire, mais on le classe à peu près dernier parce que, proportionnellement au nombre de kilomètres carrés de sa surface, il n'arrive

Les différents critères ne conservèrent d'ailleurs pas le rôle prépondérant que l'on avait primitivement entendu leur attribuer; en effet, les statistiques que l'on possédait, et bien qu'on eût décidé de n'utiliser que des statistiques antérieures à la guerre, ne présentaient pas un caractère de certitude absolue et le Comité résolut de s'en servir d'une manière empirique et même incomplète.

Pour chaque critère, un tableau fut dressé dans lequel les différents États se trouvaient classés par rang d'importance décroissante, et on estima d'abord que les pays qui se classaient dans les huit premiers rangs sur chacun des sept tableaux étaient nécessairement parmi les huit États les plus industriels; ils étaient quatre: les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne. On adopta la même conclusion pour l'Italie qui figurait dans six listes et pour la Belgique qui figurait dans cinq listes sur sept.

Trois désignations restaient donc en suspens puisqu'il fallait prévoir le cas où l'Allemagne ne serait pas admise à la Conférence de Washington, et l'emploi des critères fut alors relégué au second plan; on procéda à un vote et, successivement, le Japon, la Suisse et l'Espagne furent désignés; cette dernière devait siéger à défaut de l'Allemagne.

L'emploi de cette méthode peu scientifique ne pouvait satisfaire tout le monde et des objections étaient à redouter. Effectivement, le projet de liste à peine connu, des réclamations furent adressées au Comité lui-même par la Suède, la Pologne et le Canada.

Les suggestions du Comité furent cependant adoptées,

pas en si bonne posture que les autres pays. Et pourquoi? Parce que le territoire du Canada couvre 9.650.000 kilomètres carrés, alors que le territoire de l'Europe n'est que de 10 millions de kilomètres carrés. Notre territoire est aussi vaste que l'Europe. On ne peut tout de même pas exiger que nous construisions un chemin de fer pour aller au pôle Nord, car malgré tous les efforts, on situe encore le pôle Nord au Canada! On ne peut pas construire de chemin de fer dans l'Ungava, nous n'en pouvons pas construire dans le territoire du Yukon. Et cependant ces territoires sont comptés pour nous enlever l'avantage que nous donne le nombre de kilomètres de chemins de fer construits au Canada. »

4^e Session. Séance du 30 octobre 1922. Compte rendu provisoire n° 11, p. 265.

le 25 novembre 1919 (1), par la Conférence internationale du Travail, qui installa provisoirement le Danemark à la place que l'on réservait aux Etats-Unis.

L'Espagne, l'Argentine et deux des pays qui avaient élevé des protestations, la Pologne et le Canada, furent les quatre membres élus. La Pologne et le Canada retirèrent alors leurs objections ainsi que la Suède qui fut représentée au Conseil par un délégué ouvrier ; mais l'Inde, qui n'avait aucun siège, protesta vigoureusement par la voix de ses délégués gouvernementaux qui refusèrent de participer aux élections.

Et l'Inde, le 13 janvier 1920, renouvela devant le Conseil de la Société des Nations les protestations qu'elle avait formulées devant la Conférence de Washington, en lui demandant de se prononcer, conformément aux dispositions de l'article 393 du Traité, sur le point de savoir si elle devait être considérée comme étant un des huit Etats dont l'importance industrielle était la plus considérable (2).

Ainsi saisi de la question, le Conseil, le 5 août 1920, adopta à l'unanimité un rapport de M. Matsui, représentant du Japon : ce rapport s'opposait à toute modification du Conseil d'administration qui serait entrée en vigueur avant le terme du mandat confié aux pays choisis, mandat qui ne prenait fin qu'en 1922, mais il reconnaissait la nécessité de déterminer, d'une part, le sens à donner à l'expression « importance industrielle » et, d'autre part, la liste des différents critères à adopter et, en conséquence, le Secrétaire général fut chargé « d'étudier la question d'accord avec le Bureau international du Travail et de présenter un rapport au Conseil en temps voulu, pour permettre de discuter ce point avant la prochaine élection ».

Une commission fut créée : « la Commission chargée de

(1) Comptes rendus de la Conférence de Washington, p. 128.

(2) La Pologne, le 18 décembre 1921 et le 23 janvier 1922, a renouvelé sa protestation devant le Conseil de la Société des Nations. Les Pays-Bas, ont protesté eux aussi le 18 février 1920. Enfin Cuba, le 5 mars 1920, et la République Tchéco-Slovaque, le 26 septembre 1920, ont demandé au Directeur d'être représenté de façon permanente au sein du Conseil d'administration.

rechercher les critères à adopter en vue de la désignation des huit États ayant l'importance industrielle la plus considérable » ; composée de quatre membres élus par le Conseil d'administration, MM. Arthur Fontaine, Inuzuka, Hodacz et Jouhaux, et de deux experts nommés par le Secrétaire général, MM. Gini et Anzilotti (1) elle se réunit en avril, juillet, octobre-novembre 1921, avril et mai 1922, sous la présidence de M. Arthur Fontaine, qui s'était déjà occupé de la question en tant que président du Comité d'organisation de la Conférence de Washington.

Deux tendances se manifestèrent aussitôt au sein de la Commission ; d'une part, M. Arthur Fontaine proposait de revenir aux critères de Londres ; d'autre part, M. Gini, adversaire de ces critères qu'il jugeait insuffisants, arbitraires et ne procédant pas d'une idée d'ensemble, estimait que, au sens de l'article 393, les États ayant l'importance industrielle la plus considérable étaient ceux au regard desquels la réglementation des rapports entre le capital et le travail offrait l'intérêt le plus grand. Il fallait d'après lui se lancer dans des voies autres que celles qui avaient été précédemment suivies.

Au cours de la 1^{re} session, il fit un schéma sommaire du système qu'il envisageait ; mais des critiques très vives furent apportées contre ce système, et M. Gini, désireux de préciser sa pensée, déposa devant la Commission, le 20 octobre 1921, un long mémoire dans lequel il proposait quatre indices absolus et quatre indices relatifs.

Les quatre indices absolus, et qui avaient pour objet de déterminer l'importance économique de chaque État, « se rapporteraient :

« 1^o Au nombre des ouvriers de l'État qui devraient être protégés par une réglementation internationale du travail ;

« 2^o Au nombre des ouvriers qui émigrent ou qui immigrent dans l'État, nombre qui, au point de vue pratique, peut être identifié avec le chiffre total de l'émigration ou de l'immigration ;

(1) Remplacé au cours des travaux par M. Mac Kinnon Wood.

« 3^o La valeur de la production totale nette, c'est-à-dire du revenu des ressortissants, diminuée des revenus provenant d'une source extérieure, et augmentée des revenus des étrangers qui ont leur source dans le pays même ;

« 4^o La valeur des exportations et des importations, c'est-à-dire du commerce spécial du pays, à l'exclusion du commerce de transit ».

Les quatre indices relatifs, d'une portée d'ordre humaine, étaient :

« 1^o Le rapport du nombre des ouvriers de l'État au chiffre de la population adulte, chaque ouvrier étant considéré avec un coefficient proportionnel au nombre et au degré de perfectionnement des règlements qui le protègent » (ce qui devait donner un indice du degré de perfection atteint par la réglementation du travail) ;

« 2^o Le rapport du nombre des ouvriers qui émigrent ou qui immigrèrent au chiffre total de la population » (ce qui devait donner un indice du pourcentage de la population qui, par rapport au chiffre total, se trouve affectée par la réglementation du travail dans les autres pays) ;

« 3^o Le rapport du chiffre de la production totale nette du pays à celui de la population adulte » (ce qui devait donner un indice du rendement du travail) ;

« 4^o Le rapport du chiffre du commerce spécial à la valeur de la production nette totale » (ce qui devait donner un indice de la spécialisation de la production).

Ce système était extrêmement coordonné et homogène, ingénieux et surtout très séduisant ; par contre il avait le tort de reposer sur une interprétation de l'expression « importance industrielle », interprétation dont nous avons précédemment montré le caractère arbitraire et forcé. Quoiqu'il en soit, il fut repoussé par la Commission qui, tout en « ne se montrant pas opposée en principe à rechercher sous les termes du traité le fond sur lequel il repose », a constaté que ce système soulevait de nombreuses objections pratiques.

Elle a pensé, en effet, d'une part, que l'emploi des indices proposés par M. Gini nécessiterait des statistiques qu'il

serait impossible de dresser de façon satisfaisante avant octobre 1922, date du renouvellement du Conseil d'administration et, d'autre part, que les seconds indices absolu et relatif, choisis, étaient en eux-mêmes extrêmement contestables, car l'émigration et l'immigration ne sont pas spécifiquement caractéristiques du développement industriel.

Dans ces conditions, la Commission a décidé qu'il convenait d'appliquer provisoirement les critères de Londres.

Et se fondant sur ces critères et donnant double coefficient aux critères 1 (population industrielle), 3 (force motrice totale), et 7 (importance de la marine marchande), elle a estimé, dans son rapport du 31 mai 1922, rédigé par M. Fontaine, que : « Il y a un groupe de pays pour lequel la constance du classement dans les huit nations les plus industrielles, dans diverses hypothèses raisonnables, entraîne une sorte de certitude ; ce sont : le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Japon ; d'autres pour lesquels les raisons de certitude sont moins grandes : le Canada et la Belgique, d'abord l'Inde, la Suisse, la Suède, etc..., la Pologne peut-être pour laquelle on n'a pas eu les derniers éléments de calcul résultant des plus récentes décisions relatives aux frontières ».

Saisi de ce rapport, le Conseil de la Société des Nations (1) chargea le vicomte Ishii (Japon) d'examiner le bien fondé des réclamations de l'Inde et de la Pologne et de proposer des solutions.

Le vicomte Ishii, en complet accord avec la majorité au Conseil qui s'était déjà rangée à cette idée, a considéré que l'on se trouvait en présence d'une question d'ordre général : si la Conférence, en effet, est l'organe compétent pour dresser la liste des huit membres dont l'importance est la plus considérable, le Conseil, *lorsqu'il se trouve saisi d'une réclamation*, doit, conformément à l'article 393 du Traité, désigner les huit Membres qu'il estime être ceux dont l'importance industrielle est la plus considérable.

Cette règle générale posée, le rapporteur a conclu que,

(1) Session de septembre 1922.

en l'absence de l'Amérique, sept États devaient être placés sur la liste : ces États sont : l'Allemagne, la Belgique, le Canada, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon.

Pour la place restée vacante, les données de certitude devenaient beaucoup moins précises : l'Inde et la Suède arrivant avec des titres à peu près semblables ; les experts en effet, avaient, sans se prononcer entre elles, envisagé deux méthodes pour combiner les critères qu'ils avaient décidé d'employer (1) et si, dans un tableau, le huitième rang était occupé par l'Inde, dans l'autre il l'était par la Suède.

Le vicomte Ishii, pour sortir de cette situation embarrassante combina les deux tableaux (2) ; un léger avantage se manifesta alors en faveur de l'Inde.

Conformément à cette indication, le Conseil de la Société des Nations a, dans sa séance du 30 septembre 1922, reconnu le bien fondé de la demande de l'Inde, et décidé « que les huit Membres de l'Organisation internationale du travail présentant l'importance industrielle la plus considérable sont actuellement, par ordre alphabétique : l'Allemagne, la Belgique, le Canada, la France, la Grande-Bretagne, l'Inde, l'Italie et le Japon ».

Aucune opposition depuis ne s'est manifestée ; le Conseil d'administration a été renouvelé le 30 octobre 1922, et le nouveau Conseil s'est réuni aussitôt après la clôture de la 15^e session.

Mais de nouvelles contestations ne manqueront pas de naître dans l'avenir ; les grands États évincés protesteront certainement contre l'utilisation des critères de Londres qui attribuent aux indices relatifs un rôle exagéré, rôle qui n'est aucunement justifié par l'emploi, dans le 6^e alinéa de l'article 393, du terme « importance industrielle ».

Le jour où le Conseil de la Société des Nations en viendra enfin à une interprétation littérale des textes, la Chine,

(1) Voir l'explication des deux méthodes à la page 9 du rapport de la Commission.

(2) Rapport du vicomte Ishii, *B. O. du B. I. T.*, 20 décembre 1922, p. 593.

dont la situation n'a d'ailleurs pas été étudiée par la Commission des critères de la Société des Nations, prendra vraisemblablement la place de la Belgique, et d'autre part si l'on se fonde sur l'arrêt de la Cour permanente de Justice internationale reconnaissant à l'Organisation compétence en matière de travail agricole, on sera conduit à attribuer au Brésil et à l'Argentine un siège permanent dans le Conseil d'administration.

3^o Du remplacement des membres du Conseil d'administration décédés ou démissionnaires. — Des suppléances.

Ces questions n'ont point été réglées par le Traité de Paix qui a laissé au Conseil d'administration lui-même le soin de solutionner les problèmes qui viendraient à se poser.

« La manière de pourvoir aux sièges vacants et les autres questions de même nature pourront être réglées par le Conseil d'administration, sous réserve de l'approbation de la Conférence » (art. 393, 8^e alinéa).

Remarquons d'abord qu'aucune difficulté ne surgit à propos des membres gouvernementaux, puisque ce sont les États qui sont désignés nominativement, et qu'en cas de mort et d'absence, l'État intéressé sera seul compétent pour nommer le remplaçant et le suppléant.

Mais quelle solution appliquer à un membre patron ou ouvrier?

Lorsque les délégués professionnels à la première Conférence du Travail désignèrent à Washington les membres ouvriers et patrons du Conseil d'administration, la question des suppléances et des remplacements ne fut pas abordée, et la Conférence, dans son règlement adopté, le 21 novembre 1919, se contenta de prévoir le cas où le Conseil d'administration n'accomplirait pas la tâche qui lui était confiée.

« Lorsque les sièges sont devenus vacants au Conseil d'administration parmi les représentants des organisations patronales et ouvrières, et s'il n'a pas été pourvu

à ces vacances par le Conseil dans les conditions prévues à l'art. 393 (7) du Traité de Paix, les délégués à la Conférence appartenant à la catégorie intéressée se réunissent au cours de la prochaine session pour compléter leur représentation au Conseil d'administration (art. 20, alinéa 4) (1).

Et, plus loin, la Conférence décide que si les décisions prises par le Conseil ne sont pas approuvées par la Conférence, il est procédé immédiatement à de nouvelles désignations dans les mêmes conditions que pour le renouvellement général du Conseil, et la décision apparaît tout à fait conforme aux dispositions du Traité de Paix.

Le problème restait donc entier lorsque, pour la première fois, le Conseil d'administration se réunit à Washington, le 27 novembre 1919.

Dès la première séance, M. Arthur Fontaine fit ressortir que deux procédés différents pouvaient être envisagés : laisser désigner les suppléants, ou bien par les délégués eux-mêmes, ou bien, au contraire, par les groupes des délégués des employeurs et des ouvriers, et il proposa en conséquence que les employeurs et les ouvriers, membres du Conseil d'administration, se missent en rapport avec leur groupe respectif et communiquassent au Président du Conseil d'administration toutes les observations que les groupes désireraient présenter à cet effet.

A la seconde session, l'étude de la question fut laissée à la Commission spéciale chargée d'étudier le règlement du Conseil.

Une solution devenait urgente. Quelques délégués ne pouvant assister aux séances envoyaient, en effet, des suppléants nommés par eux, et il importait de savoir si ce mode d'opérer était admissible.

La Commission fut saisie par le Bureau d'un projet qui, rompant avec la pratique admise, décidait que, suivant un procédé qui paraissait plus conforme à l'esprit du Traité, les suppléants seraient élus par le groupe des patrons

(1) Statuts et règlements de l'Organisation permanente, 1921, p. 27.

et le groupe des ouvriers à la Conférence ; mais devant l'opposition du groupe patronal, qui demandait que le mandat fût considéré comme personnel, la Commission décida tout en conservant pour le groupe ouvrier le système imaginé par le Bureau, que les suppléants patronaux seraient nommés par les titulaires.

Cette proposition lorsqu'elle fut discutée au sein du Conseil d'administration, le 23 mars 1920, fut ardemment critiquée par le délégué ouvrier du Canada, comme prévoyant deux méthodes différentes pour la désignation des suppléants ; à son avis la question devait être réglée par les groupes ouvriers et patronaux à la Conférence de 1921.

Cette suggestion fut acceptée par le Conseil d'administration qui, sans autre changement adopta le projet qui lui était soumis.

Ce projet, qui était en somme celui du Bureau, prévoyait que, à titre transitoire, jusqu'à la prochaine session de la Conférence, chaque délégué serait appelé à désigner lui-même son suppléant, ce suppléant devant en cas de vacance prendre la place du titulaire.

En pratique cependant, ce règlement n'a pas été scrupuleusement observé. Lorsque M. Guérin, délégué patronal français, mourut, son suppléant, M. Goineau, devait lui succéder ; mais la Confédération générale de la Production française, association professionnelle que représentait déjà M. Guérin, désigna M. Robert Pinot, et aucune objection ne fut faite à ce choix qui fut agréé par le Conseil d'administration, après avis favorable du président de la Commission de règlement (1).

Il y a lieu de remarquer aussi que, contrairement au règlement (article 4, alinéa 2), ni M. Pinot ni M. Colomb (2) qui a remplacé M. Schindler, délégué patronal suisse démissionnaire, ni M. Leipart (2) qui a pris la place de

(1) M. Guérin mourut après la 3^e Session du Conseil (mars 1920), M. Goineau prit sa place à la 4^e Session (juin 1920) mais il fut remplacé dès la Session suivante (octobre 1920) par M. Robert Pinot.

(2) 6^e session, Genève, 11 janvier 1921.

M. Legien, syndicaliste allemand, décédé, n'ont vu leur pouvoir soumis à l'homologation de la Conférence de 1921.

Lorsque la Commission du règlement fut appelée à se saisir à nouveau de la question pour faire des propositions positives à la Conférence de 1921, elle se mit d'accord sur ce texte libéral :

« En ce qui concerne les représentants non gouvernementaux, chaque groupe déterminera la manière dont les titulaires seront suppléés. » Ce texte fut adopté sans opposition par le Conseil d'administration, dans sa séance du 14 avril 1921, et c'est en s'inspirant de son esprit que, sur le rapport de sa Commission de proposition, la Conférence (1) décida que « les groupes patronal et ouvrier *pourront* nommer chacun six suppléants (membres adjoints)... Ces suppléants pourront être d'une nationalité différente du membre titulaire » (2).

L'emploi du terme « pourront » indique que les deux groupes restent libres de laisser aux délégués le soin de nommer eux-mêmes leurs suppléants, et quand, le 30 octobre 1922, les différents groupes de la Conférence procédèrent au renouvellement du Conseil d'administration, le groupe patronal et le groupe ouvrier désignèrent chacun six membres adjoints appartenant à une autre nationalité que les membres titulaires, et destinés à remplacer ceux-ci en cas d'absence ; mais dans une réunion officieuse antérieure tenue le 28 octobre, le groupe patronal avait décidé que si le titulaire décédait ou résiliait ses fonctions, un nouveau représentant pouvait être choisi par la Fédération patronale du même pays.

En outre, le titulaire, en cas d'absence, pourrait toujours désigner un suppléant de sa nationalité chargé de le remplacer.

C'est au cas seulement où aucune désignation semblable ne serait faite que les membres adjoints seraient appelés à prendre la place et à exercer le droit de vote du titulaire.

(1) Séance du 19 novembre 1921, comptes rendus ; p. 540 à 560.

(2) Comptes rendus, p. 865.

Cette méthode, quoi qu'elle n'ait pas été suivie par le groupe ouvrier, sauf par M. Poulton (Grande-Bretagne) et M. Tom Moore (Canada), n'a soulevé aucune objection, et elle est maintenant codifiée dans les nouveaux articles 3 et 4 du règlement du Conseil d'administration qui ont été votés en février 1923 (1).

Article 3... « En l'absence du titulaire et de son suppléant s'il y en a un, le membre adjoint a tous les droits du titulaire. »

Article 4... « En ce qui concerne le groupe patronal et le groupe ouvrier, la désignation des suppléants est laissée à la libre décision de chaque groupe... »

Article 4 bis. « Lorsqu'une vacance se produit par suite de décès ou de démission d'un représentant non gouvernemental, le mode de remplacement est laissé au groupe intéressé ».

4° Le Bureau, ou son Conseil d'administration peuvent-ils, de leur propre autorité, prendre l'initiative d'enquêtes documentaires?

D'après l'article 396 qui détermine son activité, le Bureau sera chargé de la centralisation et de la distribution de toutes informations concernant la réglementation internationale du travail ; il exécutera aussi toutes les enquêtes spéciales qui lui seront confiées par la Conférence ; mais il ne se voit pas reconnaître le droit de prendre lui-même l'initiative d'une enquête.

Pour que le Bureau fût fondé à prendre lui-même l'initiative d'une enquête, il faudrait que la Conférence lui eût délégué ses pouvoirs. Cette délégation est en effet prévue par le dernier alinéa de l'article 396 qui dispose : « D'une manière générale, il (le Bureau) aura, en sus des fonctions indiquées au présent article, tous autres pouvoirs

(1) 17^e session, séance du 2 février 1923.

et fonctions que la Conférence jugera à propos de lui attribuer ».

Mais cette disposition est restée jusqu'à présent, en ce qui concerne la question qui nous occupe tout au moins, absolument théorique, et aucune délégation n'a jamais été consentie au profit du Bureau. Celui-ci a néanmoins toujours tenu pour lettre morte l'article 396, et alors que la Conférence n'use que rarement des pouvoirs que lui confère le Traité de Paix (1), le Bureau, au contraire, entreprend constamment de lui-même, ou sur l'initiative du Conseil d'administration, des enquêtes très importantes : enquête sur la Russie, enquête sur la liberté syndicale en Hongrie, enquête sur la production, enquête sur la production du charbon dans les mines de la Ruhr, enquête sur la condition des mineurs en Haute-Silésie. — Nous serons amené plus loin à étudier attentivement la façon dont chacune de ces enquêtes a été entreprise, parce que chacune d'entre elles soulève un autre problème d'importance plus considérable : un problème de compétence (2) ; il y a lieu de noter simplement ici qu'aucune de ces enquêtes ne fut ordonnée par la Conférence.

L'illégalité du procédé a fini par apparaître à certains membres du Conseil d'administration qui ont demandé l'abandon de ces errements ; mais le Conseil n'a pas adopté cette manière de voir cependant conforme aux textes (3).

(1) Enquête sur le chômage, ordonnée par la Conférence de 1921 ; enquête sur le niveau de vie des ouvriers, ordonnée par la Conférence de 1922.

(2) Voir page 166 et suivantes. Il ne pouvait être question d'étudier successivement chacune de ces enquêtes, d'abord au point de vue des pouvoirs du Bureau, ensuite au point de vue de la compétence de l'Organisation, car une pareille méthode aurait entraîné des répétitions certaines. D'autre part, comme la question de compétence présente un intérêt beaucoup plus grand que celle qui nous occupe actuellement, nous avons préféré reporter cette étude à notre chapitre III.

(3) Les discussions qui eurent lieu au sein du Conseil d'administration portèrent aussi bien sur la question des droits du Bureau que sur celle de la compétence de l'Organisation. Pour cette raison, l'examen de cette discussion sera aussi reporté à notre chapitre III, p. 213.

5^o *Interprétation de l'article 405.*

a) *De l'obligation de soumettre aux autorités compétentes les projets de conventions et les recommandations. — Des délais maxima de présentation.*

D'après le cinquième alinéa de l'article 405 : « Chacun des Membres s'engage à soumettre, dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence (ou si, par suite de circonstances exceptionnelles, il est impossible de procéder dans un délai d'un an, dès qu'il sera possible, mais jamais plus de dix-huit mois après la clôture de la session de la Conférence), la recommandation ou le projet de convention à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi, ou de prendre des mesures d'un autre ordre ».

Ainsi, et c'est, nous l'avons vu, l'obligation la plus positive que la partie XIII du Traité impose aux États, chaque Gouvernement, quelle qu'ait été son attitude au sein de la Conférence, est tenu de soumettre aux autorités compétentes les projets de conventions et les recommandations qu'il a peut-être combattus.

Pour empêcher les gouvernements de se soustraire à leurs engagements, la présentation devra se faire dans un délai d'un an ; mais à cette règle de principe une exception est prévue, et les États sont autorisés, dans certains cas, à utiliser un délai supplémentaire de six mois.

Dans quels cas cette disposition exceptionnelle pourra-t-elle être invoquée ?

La question présente un intérêt certain, puisque en vertu de l'article 416, tout État qui estime qu'un autre État ne remplit pas ses obligations conformément à l'article 405, est fondé à en référer à la Cour permanente de Justice internationale.

Or, en raison des expressions employées : « circonstances

exceptionnelles » et surtout « dès qu'il sera possible », il est hors de doute que le délai de 18 mois ne peut être utilisé qu'en cas d'absolue force majeure.

Évidemment, la situation prévue demeurera tout à fait exceptionnelle ; elle se présentera néanmoins, parfois, et particulièrement dans les États où les Chambres législatives ne se réunissent qu'à des intervalles très longs, supérieurs à un an (1). Mais en toute hypothèse, ce délai de 18 mois ne saurait théoriquement être dépassé : néanmoins, en pratique, les États sont loin de s'en tenir aux dispositions rigoureuses de l'article 405.

Nombreux sont les gouvernements qui ne soumettent pas aux autorités compétentes les projets de conventions ou les recommandations, soit par esprit d'hostilité, soit, plus simplement, par indifférence.

Lors de la 4^e Conférence du Travail, à Genève, en octobre 1922, on dressa la liste des gouvernements ayant pris les mesures prescrites par l'article 405.

Treize gouvernements seulement sur les quarante-six qui faisaient déjà partie de l'Organisation en 1919, avaient respectivement saisi le Parlement de leur pays de la Convention des huit heures (2), et le projet de Convention portant interdiction du travail de nuit des enfants avait, à cette même date, été porté devant les autorités compétentes dans vingt pays seulement. Ce chiffre de vingt constitue un record qui n'a jamais été dépassé.

En ce qui concerne les Conventions votées en 1920, celle relative à l'âge d'admission au travail maritime qui, parmi les trois Conventions votées à Gênes, a rencontré le meilleur accueil de la part des Gouvernements, n'a été soumise à l'approbation parlementaire que dans quatorze pays.

Mais si nous arrivons à la Conférence de Genève, en 1921, nous constatons un véritable effondrement : tous les Gouvernements, sauf ceux de l'Esthonie, de la Grèce

(1) C'est à la demande du Japon, où les vacances parlementaires sont particulièrement longues, que cette disposition a été introduite.

(2) Rapport du Directeur à la 4^e session de la Conférence du Travail, p. 88.

et du Chili, se sont absolument désintéressés des décisions de la Conférence.

Nous verrons plus loin (1) les causes profondes de ce détachement progressif des États pour l'œuvre accomplie par l'Organisation permanente du Travail.

Pour le moment, nous signalerons seulement que ce détachement est encouragé du fait qu'aucun Membre n'a jamais songé à engager la procédure prévue à l'article 416 du Traité. Pourtant, toute l'économie du système imaginé par le Traité de Paix reposait sur l'engagement des Membres de soumettre les recommandations et les projets de conventions aux autorités compétentes.

L'Organisation permanente du Travail voit ainsi son autorité diminuée et ses moyens de pression sur les États réduits à néant. Nous reviendrons sur cette situation lorsque nous aurons à étudier l'œuvre accomplie par l'Organisation depuis sa fondation.

D'ailleurs, quelque jugement que l'on soit amené à porter sur la valeur politique de ces obligations, on en est réduit à constater que, dans l'hypothèse même où les États seraient contraints à une application stricte du 5^e alinéa de l'article 405, les gouvernements ne seraient pas tenus d'appuyer auprès de leurs Parlements l'action de l'Organisation permanente.

Si chacun des Membres s'engage à *soumettre*, dans un certain délai, les recommandations et les projets de conventions aux autorités compétentes, il ne s'engage point à *défendre* ces textes, et s'il les juge dangereux, il aura la liberté de les combattre (2) ; la Suisse a été amenée à user

(1) Page 147.

(2) Cette manière de voir a été adoptée par M. Albert Thomas : « l'article 405 ne comporte pas, pour les gouvernements, l'obligation de présenter les décisions de la Conférence aux autorités compétentes avec un avis favorable à leur approbation. Les gouvernements ont toute latitude d'accompagner cette présentation d'observations sur l'opportunité ou l'inopportunité d'une approbation, de même que les autorités compétentes sont souveraines pour décider dans un sens ou dans l'autre... » Lettre de M. Albert Thomas adressée aux États Membres de l'Organisation, le 14 novembre 1922, pour leur rappeler leurs obligations relativement aux décisions de la 1^{re} Conférence de Genève. *B. O. du B. I. T.*, 27 décembre 1922, p. 610.

de ce privilège à propos de certains projets de conventions élaborés à Washington.

Le 10 décembre 1920, en effet, le Conseil fédéral suisse adressa à l'Assemblée fédérale un message dans lequel il exposait son point de vue sur les décisions de la première Conférence du Travail (1) ; et après avoir recommandé à l'Assemblée l'adhésion aux quatre autres conventions, il proposa de renoncer à la convention concernant l'emploi des femmes avant et après l'accouchement, et au projet de la convention des huit heures.

Le Conseil national et le Conseil des États se sont ralliés à ces suggestions et la ratification des quatre projets de conventions, dont le Conseil fédéral s'était déclaré partisan, a seule été autorisée (2).

b) *De la procédure de ratification.*

La procédure de ratification prévue dans le Traité de Paix constitue une nouveauté sans précédent dans le domaine du droit international.

La tradition diplomatique, en effet, exige que le texte authentique d'une convention soit signé par tous les plénipotentiaires des parties contractantes ; une copie de la convention est remise à chaque État qui accordera plus tard, s'il le juge utile, sa ratification formelle.

Le système imaginé pour la ratification des projets de conventions élaborés par la Conférence internationale du Travail est tout différent :

« Article 405.....

« (Alinéa 4.) Un exemplaire de la recommandation ou du projet de convention sera signé par le Président de la Conférence et le Directeur et sera déposé entre les mains du Secrétaire général de la Société des Nations. Celui-ci communiquera une copie certifiée conforme de la recom-

(1) *B. O. du B. I. T.*, 15 février 1922, p. 106-107.

(2) *B. O. du B. I. T.*, 5 janvier 1921, p. 4.

mandation ou du projet de convention à chacun des Membres.....

« (Alinéa 7.) S'il s'agit d'un projet de convention, le Membre qui aura obtenu le consentement de l'autorité ou des autorités compétentes communiquera sa ratification formelle de la convention au Secrétaire général et prendra telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention. »

En un mot, la signature des plénipotentiaires est remplacée par la signature du Président de la Conférence et par celle du Directeur du Bureau international du Travail, et, comme tant que les ratifications ne sont pas intervenues, il n'existe pas encore de parties contractantes, l'expression employée est celle de « projet de convention ».

Cette procédure de ratification, d'ailleurs, s'imposait parce qu'il serait illogique de contraindre un gouvernement à signer un projet de convention qu'il a peut-être combattu au sein de la Conférence, et à la ratification duquel il s'opposera lorsque la question viendra devant le Parlement.

Aucune difficulté d'abord ne sembla devoir surgir et l'application du système nouveau ne souleva aucune objection pendant la première année du fonctionnement de l'Organisation permanente du Travail.

Le Gouvernement français, comme les autres gouvernements soucieux de remplir leurs obligations, déposa sur le bureau de la Chambre, le 29 avril 1920, cinq projets de loi ayant pour objet d'autoriser la ratification de cinq des projets de conventions de Washington (1). Mais, postérieurement à cette date, le ministère des Affaires étrangères fut saisi de scrupules ; il lui parut que seul l'échange de signatures pouvait, en matière de contrat, donner une portée juridique à un texte, et qu'il était impossible, dans ces conditions, de ratifier un simple projet de convention.

Le 21 septembre 1920, M. Paléologue, Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, écrivait au Secrétaire

(1) *Bulletin d'information du B. I. T.*, 8 septembre 1920, p. 20.

général de la Société des Nations (1), sans d'ailleurs lui fournir d'explication complémentaire, pour lui annoncer que le Gouvernement français se tenait prêt à faire procéder à l'échange des signatures des six projets de conventions de Washington et que, dès que ces conventions seraient signées, le Gouvernement de la République les transmettrait au parlement pour obtenir l'autorisation de la ratification.

Très étonné de cette demande, Sir Eric Drummond, Secrétaire général de la Société des Nations, sollicita immédiatement du Directeur du Bureau quelques éclaircissements.

Le 5 novembre, celui-ci (2) transmettait au Secrétaire général ses observations ; il indiquait combien la méthode proposée par le Gouvernement français pour aboutir à la ratification des conventions allait à l'encontre des dispositions du Traité de Paix ; il montrait que ces dispositions n'étaient en rien en opposition avec la Constitution de 1875 (3) et il insistait avec beaucoup de force sur la situation du Gouvernement français au cas où il persévérerait dans sa manière de voir :

« Imaginons, en effet, que les délégués gouvernementaux français aient voté, dans une Conférence internationale, contre un projet de convention qui aura obtenu, malgré cette opposition, les deux tiers des voix. Aux termes mêmes du Traité, le Gouvernement français sera obligé de soumettre le projet de convention à l'autorité compétente, c'est-à-dire, en l'espèce, au Parlement.

« D'autre part, en raison des procédures traditionnelles qu'il invoque et veut suivre, il sera obligé de signer avec un autre État un traité en forme accepté par ses pléni-

(1) *Bulletin d'information du B. I. T.*, 10 novembre 1920, p. 8.

(2) *Bulletin d'information du B. I. T.*, 10 novembre 1920, p. 9 et suivantes.

(3) L'art. 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 dispose, en effet, seulement que « le Président de la République négocie et ratifie les traités et en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent. Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'Étranger ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. »

potentiaires, bref, par lui-même, et cependant contradictoire à l'attitude même de ses délégués. »

M. Albert Thomas terminait sa communication en déclarant que la procédure que voulait instituer à nouveau le gouvernement français ne pourrait être considérée que « comme une pure formalité », devant demeurer ignorée et de l'Organisation permanente et de la Société des Nations.

Le Gouvernement français cependant ne renonça pas à sa manière de voir, mais au lieu d'avoir recours à l'intermédiaire de la Société des Nations, il se borna à signer, le 24 janvier 1921, avec la Belgique qui, elle aussi, avait été prise de scrupules constitutionnels, six conventions entièrement conformes aux projets de conventions de Washington, et le lendemain, 25 janvier, M. Jean Gout, chef du service français de la Société des Nations, transmit à celle-ci un original de chacune des six conventions et un protocole laissant ces conventions ouvertes à l'adhésion, en lui demandant d'envoyer à chacun des Membres de l'Organisation un exemplaire dudit protocole (1).

Après un échange de lettres entre le Directeur du Bureau et le Secrétaire général (2), celui-ci, le 11 mars 1921, répondit au gouvernement français que, ne pouvant appliquer « des mesures de procédure d'ordre international autres que celles qui lui ont été confiées par le Traité ou par une décision de l'Assemblée ou du Conseil de la Société des Nations », il lui était impossible de notifier la signature des conventions aux autres États, et d'envoyer à chacun d'eux une copie du protocole.

La France et la Belgique cependant ont conservé, pour les conventions élaborées à Gênes, la procédure qu'elles avaient adoptée pour les conventions de Washington (Convention du 4 juin 1921) et le Luxembourg a informé le Bureau qu'il avait l'intention d'adhérer aux conventions franco-belges (3).

(1) *B. O. du B. I. T.*, 15 juin 1921, p. 709 et suivantes.

(2) Communication du Secrétaire général en date du 1^{er} février 1921, réponse du Directeur le 23 février.

(3) Rapport du Directeur pour la 4^e Conférence du Travail, p. 100.

6° Des rapports de l'Organisation permanente et de la Société des Nations spécialement en matière financière.

L'Organisation permanente du Travail ne saurait être considérée comme une simple annexe ou une section de la Société des Nations, et selon les termes de l'article 427, elle est « associée » à la Société des Nations : nous avons vu, en étudiant son mécanisme et son fonctionnement, qu'elle constituait une véritable institution autonome. La Conférence, par son origine et par l'autorité de ses décisions, ne dépend nullement de la Société des Nations, et la liberté du Bureau et de son Conseil d'administration ne le cède en rien à celle de la Conférence.

D'autre part, chacun des organismes a son domaine propre, l'un sur le terrain politique et économique, l'autre sur le terrain social, et nulle confusion entre leurs attributions respectives ne risque de se glisser. Qu'une certaine coordination soit parfois rendue nécessaire, cela n'est pas douteux ; mais, exceptionnellement seulement, une question intéressera en même temps et l'Organisation permanente et la Société des Nations et nous serons amenés plus loin à remarquer que, le plus souvent, lorsqu'une étude est ainsi abordée par les deux institutions, l'Organisation permanente ne s'en saisit qu'en dépassant sa compétence ; par contre, en certains cas, lorsque, par exemple, le Conseil de la Société des Nations est chargé de transmettre à la Cour permanente une demande d'avis sur un point intéressant l'Organisation, il sera peut-être utile que les intérêts de l'Organisation soient défendus par un de ses représentants.

Bien que le Traité de Paix se taise sur ce problème délicat, l'importance de celui-ci n'a pas échappé au Conseil d'administration du Bureau, et grâce à un accord avec la Société des Nations, une solution satisfaisante est intervenue.

A la suite d'une demande de M. Oudegeest, en effet, demande à laquelle s'est associé le Conseil d'administration

à sa session d'avril 1921 (1), le Conseil de la Société des Nations a décidé, au cours de sa session de septembre 1921, que le Directeur recevrait communication de l'ordre du jour du Conseil en même temps que ses membres ; qu'il signalerait au Secrétaire général les questions de nature à intéresser le Bureau international du Travail, et que le Conseil déciderait alors s'il y avait lieu de l'entendre.

Cette méthode a depuis été mise en pratique en diverses circonstances, et le Directeur a eu ainsi l'occasion de faire connaître au Conseil son sentiment sur la question des réfugiés russes (janvier 1922), sur la demande d'avis tendant à solliciter de la Cour une interprétation de l'article 389 du Traité de Paix, sur la demande d'avis introduite par le Gouvernement français relativement à la compétence de l'Organisation en matière agricole (juin 1922), sur la seconde demande d'avis de la France au sujet de la compétence de l'Organisation en matière de production (juillet), enfin, sur la question de la détermination des huit Etats les plus industriels (septembre).

Sur un seul point, d'après le Traité de Paix, sur la détermination des Membres qui la constituent, l'Organisation permanente du Travail est, nous l'avons dit, complètement subordonnée à la Société des Nations ; mais, en pratique, ce lien est singulièrement relâché, puisque la Conférence internationale du Travail a pris sur elle d'admettre, de sa propre autorité, de nouveaux Membres.

En matière financière, nous rencontrons une situation absolument inverse, et si, d'après les textes, l'Organisation permanente jouit d'une liberté entière, pratiquement la Société des Nations fixe en dernière analyse son budget.

En effet, l'article 399 porte :

« Chacun des Membres payera les frais de voyage et de séjour de ses délégués et de leurs conseillers techniques, ainsi que de ses représentants prenant part aux sessions de la Conférence et du Conseil d'Administration selon le cas.

(1) 7^e session, 14 avril 1921.

« Tous autres frais du Bureau international du Travail, des sessions de la Conférence, ou de celles du Conseil d'administration seront remboursées au Directeur par le Secrétaire général de la Société des Nations, sur le budget général de la Société.

« Le Directeur sera responsable, vis-à-vis du Secrétaire général de la Société des Nations, pour l'emploi de tous fonds à lui versés, conformément aux stipulations du présent article. »

Ainsi, la Société des Nations n'est pas chargée de contrôler les dépenses de l'Organisation permanente. Le texte, sans faire aucune allusion à une limitation des pouvoirs de l'Organisation, prend uniquement soin de prescrire que le Directeur sera responsable des fonds versés et l'introduction de cette prescription permet de conclure, *a contrario*, que si, en droit, la Société des Nations avait été dotée d'une autorité suffisante pour fixer limitativement les dépenses de l'Organisation, un texte positif réglerait expressément cette importante garantie ; d'autre part, en fait, l'indépendance de l'Organisation en matière financière est absolument conforme à l'esprit du Traité de Paix, car la vie d'une institution se trouve étroitement subordonnée aux ressources dont elle dispose, et si la Société des Nations s'était vu reconnaître le droit discrétionnaire de déterminer les dépenses de l'Organisation, celle-ci n'aurait plus constitué qu'une simple annexe soumise à une tutelle étroite.

La Société des Nations pourra donc vérifier seulement que les fonds versés par elle n'ont pas été détournés de leur véritable destination ; et si elle n'est pas fondée à contester l'*opportunité* des dépenses, elle a, par contre, le droit de refuser de couvrir celles de ces dépenses qui seraient *illégalement* faites. Par conséquent, lorsque le Directeur crée des services qui ne rentrent pas dans les fins normales fixées à l'Organisation permanente, la Société des Nations est maîtresse de refuser les crédits correspondants. Les Etats, en effet, en signant le Traité de Paix, ont consenti par avance des sacrifices financiers pour permettre l'élaboration de la réglementation internationale du travail, et là où cesse

l'œuvre de réglementation internationale du travail, cesse aussi l'engagement financier des Etats.

Telles sont, en principe, les limites imposées aux droits de la Société des Nations ; mais, en pratique, celle-ci tout en reconnaissant les droits absolus de l'Organisation permanente exerce sur elle un véritable contrôle financier.

Les prévisions budgétaires adoptées par le Conseil d'administration lors de sa première session, le 28 novembre 1919, et s'élevant à une somme de 10.000 livres sterling pour une période allant jusqu'au 31 mars 1920, ne soulevèrent aucune objection, et la somme fut mise à la disposition du directeur par la Société des Nations.

Au cours de sa 3^e session, le 25 mars 1920, le Conseil d'administration adopta à l'unanimité, sur le rapport de son Comité du budget, les prévisions pour la période comprise entre le 1^{er} avril 1920 et le 31 mars 1921. Ces prévisions s'élevèrent à 250.000 livres sterling.

Aucune objection ne fut, cette fois encore, formulée contre ces propositions ; mais ayant fixé le jour de départ de l'année budgétaire au 1^{er} janvier, le Conseil de la Société décida que la somme due au Bureau pour 9 mois ne devait s'élever qu'aux trois quarts de 250.000 livres ; soit 187.500 ; et comme, d'autre part, une somme de 25.000 livres avait déjà été avancée, la somme restant à fournir était de 162.500 livres, ce qui, en francs or, représentait 3.250.000 fr.

Ces dépenses furent inscrites dans le budget général de la Société des Nations que le Conseil de la Société adopta, le 5 août 1920, à Saint-Sébastien.

L'automne financier de l'Organisation fut encore respectée en 1921.

La première Assemblée de la Société des Nations, en novembre 1920, vota, en effet, le budget de 1921 : en raison du peu de temps dont il disposait, le Conseil d'administration s'était borné à adopter, le 7 octobre 1920, un chiffre global de dépenses s'élevant à 7 millions de francs or, et ce chiffre ne subit aucune modification de la part de la Société des Nations.

Il ne devait pas en être ainsi pour le budget de 1922. Le contrôle administratif et financier de la Société des Nations avait été jusqu'alors à peine ébauché, et lorsque ce contrôle fut effectivement créé, on l'étendit, contrairement, semble-t-il, aux dispositions du Traité de Paix, à l'Organisation permanente du Travail.

L'Assemblée de la Société des Nations avait, en effet, par une décision en date du 17 décembre 1920, et conformément aux conclusions de la Commission spécialement chargée de l'étude des questions budgétaires (4^e Commission), demandé au Conseil de créer une Commission d'experts chargée d'examiner « tant pour le Secrétariat général que pour le Bureau international du Travail, tout ce qui se rapporte à l'organisation et aux méthodes de travail, à l'efficacité, au nombre, aux traitements, aux indemnités du personnel et aux dépenses générales de toute l'organisation, ainsi qu'à tout autre élément pouvant permettre à l'Assemblée de juger en pleine connaissance de cause. »

Cette Commission a été nommée par le Conseil au cours de sa session de février 1921 ; convoquée le 5 novembre, elle a choisi pour président M. Noblesse et pour rapporteur M. Johnson, et, après des études qui ont été poursuivies en avril et mai, elle a adopté son rapport le 7 mai (1).

Dans ce rapport, une partie est spécialement réservée à l'Organisation permanente du Travail dont l'activité fait l'objet de nombreuses remarques et recommandations.

Des critiques sont dirigées contre le développement exagéré de certains services ; on propose d'apporter des modifications aux traitements ; enfin, la commission estimait que certaines publications du Bureau, notamment les « Informations quotidiennes » entraînaient des dépenses excessives.

Lorsque ce rapport fut publié, les dépenses de l'Organisation permanente avaient déjà été fixées au chiffre de

(1) Voir le rapport dans le *B. O. du B. I. T.*, 25 mai 1921, p. 601.

8.750.000 francs suisses par le Conseil d'administration, sur le rapport de son Comité du budget, au cours de sa session d'avril 1921 (1).

Le Conseil s'étant réuni à nouveau en juillet, de véhémentes protestations s'élevèrent contre les décisions de la Commission d'enquête ; mais la majorité se borna à adopter une résolution proclamant en termes prudents les droits du Conseil d'administration (2).

Malgré cette attitude, le Directeur, d'accord avec le Comité du budget, se décida à présenter de nouvelles propositions budgétaires comportant, par rapport aux prévisions primitives, une économie de 345.000 francs suisses.

Mais ces nouvelles propositions n'ont point été acceptées entièrement, et la 4^e Commission de l'assemblée, tout en félicitant le Conseil de la volonté qu'il manifestait de réaliser des économies, a refusé d'inscrire au budget une somme de 845.000 francs représentant la première annuité d'achat ou de construction d'un immeuble destiné à abriter définitivement le Bureau.

Le projet ainsi amendé, avec quelques autres légères modifications de détail, fut voté par l'assemblée, et le Bureau ne se vit crédité que de 7.959.325 francs suisses.

L'élaboration du budget de 1923 intervint dans les mêmes conditions mais les diminutions de crédit opérées furent compensées par des augmentations portant sur d'autres points.

Au printemps 1922, le Comité du budget fut saisi d'un projet de budget élaboré par le Directeur et se montant à 9.101.780 francs suisses. Le Directeur avait réclamé la création de 66 postes nouveaux : le Comité du budget jugea cette demande exagérée et estima que 18 postes nouveaux seulement étaient indispensables ; il ramena

(1) 7^e session, séance du 14 avril 1921.

(2) Séance du 6 juillet 1921 : « ... Il est d'avis que le statut contenu dans la partie XIII permet au Conseil d'administration de faire les quelques adaptations nécessaires dans la limite des crédits budgétaires ouverts et charge son Comité du budget de suivre la question avec le Directeur ». *B. O.*, 27 juillet, 1921, p. 65.

le chiffre total des dépenses prévues à 8.732.712 francs suisses. Cette proposition fut sanctionnée par le Conseil d'administration à sa session d'avril (1) et soumise à la Commission de contrôle qui se réunit à Genève du 16 au 22 mai 1922. La Commission se borna à faire une réduction totale de 37.000 francs suisses.

Lorsque le budget vint devant l'Assemblée, de nouvelles réductions pour un chiffre de 56.000 francs furent opérées par la 4^e Commission, mais par ailleurs, la Commission inscrivit au budget des augmentations de crédits s'élevant au total à 67.500 francs, et comme les suggestions de la Commission ont toutes été acceptées, l'Assemblée, en votant un budget de 8.744.212 francs, a ainsi augmenté d'une somme nette de 11.500 francs les prévisions budgétaires du Conseil d'administration.

Quoi qu'il en soit, le fait est certain; la Société des Nations s'est arrogé le droit de modifier les propositions de l'Organisation permanente, et elle a inauguré par là une pratique absolument contraire aux pouvoirs discrétionnaires du Conseil d'administration. L'Organisation permanente possède une véritable créance contre la Société des Nations pour toutes dépenses régulièrement engagées; mais elle ne dispose d'aucune arme pour faire valoir son droit, et sa situation par rapport à la Société des Nations est comparable à celle d'un particulier qui porteur, d'une créance contre l'État, n'obtiendra pas paiement tant qu'un crédit n'aura pas été voté.

Pratiquement, l'Organisation permanente ne touche pas l'intégralité des crédits qui lui sont alloués; en effet, sur le montant de la cotisation annuelle incombant à chaque État Membre de la Société des Nations, une partie lui est acquise qui est fixée en tenant compte du rapport existant entre le budget général de la Société des Nations et celui de l'Organisation internationale du Travail, et cette partie entre en compte dans la fixation de ses crédits. Or, tous les États ne s'acquittent pas régulièrement de leur contri-

(1) 12^e session du Conseil d'administration. Séance du 7 avril 1922.

bution, et le Directeur, dans son rapport à la 4^e Conférence du Travail, relevait (octobre 1922) que treize États n'avaient pas versé leur cotisation de 1921, et vingt-quatre leur cotisation de 1922.

Malgré cette situation, les prévisions budgétaires ont été établies tellement largement qu'à plusieurs reprises on a constaté en fin d'exercice un excédent des recettes sur les dépenses. Cet excédent vient, l'année suivante, en diminution de la contribution des États, et ce système a été généralisé pour la participation financière des pays qui, tout en faisant partie de l'Organisation, ne sont pas Membres de la Société des Nations : la contribution de l'Allemagne n'est pas comprise dans les recettes de l'exercice pour lequel elle a été versée, mais vient en déduction des sommes demandées aux États pour l'exercice suivant.

SECTION III

Des vices constitutifs del'Organisation permanente du Travail.

Quelle valeur convient-il d'attribuer à l'Organisation permanente du Travail telle qu'elle est constituée.

Sa conception est extrêmement nouvelle et les rédacteurs du Traité de Paix ont voulu rompre entièrement avec la procédure imaginée à Berne en 1905. Ils ont estimé que loin de s'obstiner à poursuivre la tâche parcellaire et insuffisante, accomplie avant la guerre, il fallait fonder un organisme approprié à l'œuvre puissante et nouvelle qu'ils entendaient réaliser.

Si, depuis que l'Organisation permanente a été fondée son activité a fait l'objet de nombreuses critiques, sa cons-

titution, au contraire, est restée le plus souvent au-dessus de toute discussion, et quelques auteurs seulement en ont analysé les vices organiques (1). Ces vices cependant sont fondamentaux, et même en admettant pour un instant que la réglementation internationale du travail s'impose comme une réforme indispensable, on est fondé à dire que cette réforme d'Organisation permanente telle qu'elle a été conçue ne se trouvait pas apte à l'entreprendre dans des conditions satisfaisantes.

1^o *Annualité des Conférences.*

La Conférence internationale du Travail se réunit aussi souvent que besoin est et au moins une fois par an. En fait, elle n'a jamais tenu deux sessions la même année, mais conformément à ses statuts, elle a été convoquée en octobre-novembre 1919 à Washington, en juin-juillet 1920 à Gênes, en octobre-novembre 1921 à Genève, enfin, en octobre-novembre 1922 à Genève encore.

Ce principe de l'annualité [prévu dans le projet primitif soumis à la Conférence de la Paix, n'a jamais soulevé de contestations au sein de la Commission de législation internationale du travail.

Les conférences tenues à Berne avant la guerre étaient cependant espacées de huit ans, et il paraissait naturel, sur ce point comme sur d'autres, de profiter des expériences du passé.

Mais, pénétrés de cette idée que l'Organisation permanente devait être un véritable parlement du travail destiné à jouer dans le monde, sur les questions sociales, le même rôle que jouent les parlements des États au point de vue

(1) M. Pinot, dans sa déposition devant la commission d'Agriculture du Sénat. *Le Parlement et l'Opinion*, 29 juillet 1921.

M. Marcel Tardy, dans son article « La Conférence internationale du Travail » paru dans la *Revue de France* du 15 janvier 1922.

Enfin, M. Pierre Waline, dans son article « La 4^e Conférence internationale du Travail » paru dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 décembre 1922.

général, les membres de la Commission de législation internationale ont tout naturellement été amenés à modeler la constitution de l'Organisation sur celle des parlements ; et parce que, dans tous les pays ou presque, le pouvoir législatif se réunit tous les ans, une disposition correspondante a été adoptée pour la Conférence internationale du Travail.

Ce fut là une erreur dont, à l'usage, les inconvénients se sont nettement révélés ; et si les rédacteurs du Traité de Paix avaient pris soin d'analyser d'un peu près et sans parti pris les conditions dans lesquelles allait fonctionner l'Organisation permanente, ils auraient certainement évité l'écueil dans lequel ils sont tombés.

Tenant tous les ans session, la Conférence internationale du Travail a abordé chaque fois un certain nombre de questions nouvelles ; chaque fois elle a adopté plusieurs recommandations et projets de conventions, et ces recommandations et ces projets de conventions se sont d'autant plus multipliés que toute institution, par le fait même qu'elle existe, et plus encore lorsqu'elle est nouvelle et sans traditions, cherche à justifier son existence par son activité. Si un philosophe célèbre du *xvii^e* siècle a pu prétendre que la fin de l'être était de persévérer dans son être, des forces analogues semblent animer les organismes administratifs et politiques.

Et c'est ainsi que la Conférence internationale du Travail a élaboré en 1919 six projets de conventions et six recommandations ;

En 1920, trois projets de conventions et quatre recommandations ;

En 1921, sept projets de conventions et huit recommandations ;

En 1922, enfin, et en raison de son objet principal, qui était de modifier les statuts du Conseil d'administration, une seule recommandation.

En quatre ans, seize projets de conventions et dix-neuf recommandations ont donc été soumis à l'approbation des États, et ce chiffre, même en admettant la manière

de voir des partisans de l'institution est incontestablement excessif.

Et d'abord, toute réforme sociale un peu profonde a pour premier résultat d'incorporer dans le prix de revient une série de charges nouvelles.

L'intérêt puissant que l'on possède à ne pas perfectionner trop rapidement la législation ouvrière apparaît ainsi tout de suite. Si une série de mesures importantes sont appliquées simultanément ou à des intervalles très rapprochés, le coût de la vie augmentera dans de très fortes proportions, et la classe ouvrière souffrira la première de la situation économique générale résultant des mesures de protection prises en sa faveur.

D'autre part, des limites s'opposent à l'extension indéfinie de la réglementation internationale du travail.

Lorsque la longueur de la journée de travail est progressivement diminuée, il arrive un moment où toute compression nouvelle se heurte à une impossibilité matérielle. Evidemment, après la mise en vigueur des mesures générales, des améliorations de détail sur des points particuliers s'imposeront encore ; mais, seule l'expérience, suggérera l'opportunité de ces réformes qui ne présenteront jamais un caractère d'urgence tel qu'une Conférence soit obligée, chaque année, de se réunir pour les discuter et les proposer.

Après l'effort de Washington pour la protection des ouvriers de l'industrie, après les tentatives faites à Gênes pour l'amélioration des conditions de travail des marins, après les essais de Genève, tentés dans l'espoir d'étendre au travail agricole les réformes adoptées au profit des travailleurs industriels, les textes auraient dû présenter assez de souplesse pour permettre à la Conférence d'attendre quelques années avant d'apporter aux conventions votées les modifications et les perfectionnements qui se seraient révélés nécessaires. En fait, d'ailleurs, cette floraison puissante et serrée de recommandations et de projets de conventions a entraîné une conséquence aussi inattendue qu'intéressante.

Devant la masse énorme des propositions qui leur sont transmises, sans méthode et sans ordre, projets destinés à bouleverser toute la production industrielle du monde d'une part, recommandations platoniques irréalisables ou sans intérêt pratique d'autre part, les Parlements se découragent ou plutôt se désintéressent d'une œuvre dont la vanité finit par leur apparaître.

« Les Parlements, reconnaissait M. Arthur Fontaine, à la séance inaugurale de la 4^e Conférence du Travail (1), ne peuvent plus suivre la marche trop rapide des Conférences internationales du Travail. »

N'est-il pas vraisemblable que si, à intervalles éloignés, une convention vraiment digne de fixer l'attention et d'une réalisation facile était présentée à l'approbation des États, ceux-ci ne marchanderaient pas leur concours? Mais perpétuellement sollicités pour l'accomplissement d'une tâche dans laquelle ils ne jouent qu'un rôle passif, puisqu'ils ne peuvent pas modifier les conventions qu'on leur soumet, les Parlements se lassent, et les propositions de la Conférence cessent d'être prises par eux en considération.

2^o Egalité des voix entre les différents Etats Membres.

Cette disposition a pour effet de donner aux États secondaires un rôle exagéré dans l'élaboration de la réglementation internationale du travail. Mais ce vice de constitution, dès l'instant où l'on admettait le principe de l'universalité des institutions créées par le Traité de Paix, était inévitable, et la Société des Nations en souffre autant que l'Organisation permanente.

On a cherché à y remédier en attribuant aux grands États une situation prépondérante au sein du Conseil d'administration. Mais il y a là un palliatif plus qu'un

(1) Séance du 18 octobre 1922. Compte rendu provisoires, n^o 1 p. 2.

remède, car le Conseil d'administration ne possède aucun pouvoir propre de décision, et s'il est chargé d'établir l'ordre du jour des sessions de la Conférence (art. 400), la Conférence elle-même est libre de décider, à la majorité des deux tiers, qu'une question sera portée à l'ordre du jour de la session suivante (art. 402. et 403)

Tous les pays sans distinction ont le droit d'être représentés à la Conférence internationale du Travail par quatre délégués, et le Honduras et Cuba, par exemple, jouissent à cet égard des mêmes prérogatives que la France ou l'Angleterre.

Cette identité de régime n'est pas sans inconvénients, car les petits États en même temps qu'ils se voient reconnaître les mêmes droits que les grands, n'ont que très peu à souffrir des mesures de protection qu'ils peuvent proposer, et on est toujours fondé à craindre qu'en se coalisant, ils n'imposent à la Conférence internationale des projets de conventions dont les grands États industriels seuls supporteront les charges.

C'est à Gênes, en 1920, sur une question particulièrement grave, que le danger se manifesta pour la première fois.

La Conférence se trouvait saisie d'un projet de convention tendant à limiter à huit heures par jour le travail des marins ; ce projet était vivement combattu par le Gouvernement et les armateurs anglais, et au scrutin final (1) il réunit 48 voix, 25 délégués ayant voté contre. Le projet était donc repoussé, mais deux voix supplémentaires en sa faveur lui auraient assuré la majorité requise des deux tiers. Or l'Angleterre, c'est-à-dire l'État le plus vivement intéressé par la question, faisait partie de la minorité, en compagnie du Japon et de la Norvège qui sont aussi des nations essentiellement maritimes. Par contre, la Pologne qui touche à peine à la mer et qui n'a pas de flotte, et la Tchéco-Slovaquie dont toutes les frontières sont terrestres, s'étaient déclarées en faveur des huit heures pour les marins.

(1) Séance du 10 juillet 1920, matin. Comptes rendus, p. 477.

Dans le cas où la Bolivie (autre pays particulièrement touché par la législation proposée!) aurait eu l'idée de se faire représenter, comme c'était son droit, la convention des huit heures aurait sans doute triomphé.

M. Albert Thomas s'est rendu compte du discrédit qui aurait été jeté sur l'Organisation permanente du Travail dans l'hypothèse où une majorité des deux tiers serait parvenue à se former, et on lit dans son rapport à la Conférence de 1921 (1) :

« Si le projet de convention sur les heures de travail avait été adopté, malgré l'opposition des grands Etats possédant une marine marchande de plusieurs millions de tonnes, par une majorité de petits Etats sans marine ou presque, l'autorité de l'Organisation aurait pu être compromise. »

Et M. Pinot a très finement défini la psychologie de quelques délégués à la Conférence en écrivant (2) :

« Cette situation n'était pas sans créer chez certains d'entre eux l'état d'esprit du spectateur admis à participer à l'organisation d'un spectacle dont il ne payera pas les frais ».

Rien ne prouve que dans un avenir rapproché de pareilles situations ne se renouvelleront pas. Certes, les pays intéressés auront toujours pour garantie la faculté de ne pas ratifier les projets de convention, mais des éventualités de cette nature suffisent pour ébranler très sérieusement la confiance à accorder aux décisions de la Conférence.

3° *La représentation professionnelle* (3).

Au sein de la Conférence du Travail, comme du Conseil d'administration, siègent, à côté des délégués de l'Etat, les

(1) Rapport du Directeur à la 3^e session de la Conférence, p. 6.

(2) *Revue de Paris*, 1^{er} Mai 1921.

(3) Sur ce point, consulter le remarquable article de M. Marcel Tardy, « La Conférence internationale du Travail », paru dans la *Revue de France* du 15 janvier 1922.

délégués des associations professionnelles et cette innovation est incontestablement la plus hardie qui se trouve consacrée par le Traité de Paix, celle qui rencontre l'approbation la plus unanime, mais celle aussi que l'on est autorisé à considérer comme une des plus critiquable et des plus dangereuses.

De même que tous les traités et toutes les conventions passés dans le cours des âges, les traités de travail et les conventions de 1906 furent négociés et signés par des représentants des gouvernements, et c'est cette tradition millénaire à laquelle on ne connaissait jusqu'ici aucune exception, que les dispositions contenues dans un simple article du Traité de Versailles, l'article 389, méconnaissent et détruisent.

La réforme, à vrai dire, se justifie en apparence d'elle-même. La logique n'exige-t-elle pas qu'au lieu de voir comme autrefois des plénipotentiaires résoudre des problèmes à l'égard desquels leur compétence était des plus douteuses, on confie aux représentants des patrons et des ouvriers le soin de discuter des réformes qui les intéressent au premier chef et dont ils sont plus aptes que quiconque à discerner les avantages et les inconvénients ?

Mais sous prétexte d'éviter les dangers de conventions insuffisamment étudiées, la nécessité s'imposait-elle de recourir au procédé radical d'une représentation des intérêts ? Si, la plupart du temps, en effet, les plénipotentiaires qui se réunissent autour de la table d'une conférence, ne sont pas spécialement qualifiés pour solutionner des questions d'économie sociale internationale, rien ne les empêche de s'entourer de conseillers techniques qui, très utilement, les éclaireront sur les points qui leur échappaient.

A Berne, avant la guerre, on avait recouru à une combinaison très heureuse : une première conférence, composée de personnalités compétentes en matière industrielle, mais dans laquelle chaque nation, si elle avait plusieurs délégués, ne disposait que d'une voix, établissait des avant-projets de conventions.

L'année suivante, une conférence diplomatique, prenant pour base ces avant-projets et tenant compte des remarques

présentées par les différents gouvernements intéressés, mettait au point une convention définitive.

Cette procédure, le Traité de Versailles l'a jugée insuffisante, trop lente et trop archaïque, et il a reconnu aux représentants des associations professionnelles un pouvoir propre de décision ; mais on ne peut que regretter l'abandon de la méthode suivie à Berne. La conception, en effet, qui a inspiré la composition de la Conférence du Travail, c'est la conception syndicaliste, laquelle tend à substituer à l'organisation politique de la société une organisation économique.

Cette doctrine, dont il faut chercher l'origine dans les travaux de Proudhon (1), pour avoir été maintes fois refutée, n'en a pas moins été reprise ces dernières années par d'éminents auteurs, et notamment par MM. Duguit et Charles Benoist.

L'idée générale dont elle procède se discerne aisément :

« La société est conçue comme reposant, non sur la nécessité d'un pouvoir souverain et sur la notion de l'État, mais seulement sur les rapports économiques qui s'établissent entre les hommes et d'où doit dériver le règlement de tous les autres rapports » (2).

Les notions d'Etat, de personnalité publique disparaissent alors ; et, à la recherche de l'intérêt général est substituée la recherche d'une masse d'intérêts individuels qui, par la force même des choses, ne concorderont jamais d'une manière absolue avec l'intérêt général :

Déjà, trop souvent, dans nos sociétés politiques, des droits de douane prohibitifs ou des primes à l'exportation, qui sont censés protéger notre agriculture ou certaines branches de notre industrie contre la production étrangère, n'ont d'autre effet que de grever très lourdement l'ensemble des citoyens, et, au point de vue économique même, de développer artificiellement certaines branches de notre activité nationale aux dépens de certaines autres dont le produit net serait plus élevé ; mais, si l'organisation économique de

(1) Et particulièrement dans : *Les capacités politiques des classes ouvrières*.

(2) Esmein et Barthélemy : *Éléments de droit constitutionnel*, 6^e édition, p. 47.

la société venait à se substituer à l'organisation politique, des situations semblables se généraliseraient rapidement.

Les rédacteurs du Traité de Versailles n'ont pas admis pleinement la thèse syndicaliste, et ils n'ont pas été jusqu'à penser que l'intérêt des patrons et des ouvriers se confondait avec l'intérêt général. A côté de la représentation professionnelle, ils ont placé une représentation de l'État, mais cette concession, faite aux conceptions classiques, est notoirement insuffisante :

« L'anarchisme est au cœur de cette organisation. Elle dénie à l'État, au gouvernement, le droit de représenter la nation. Elle brise l'unité de la nation en trois tronçons qui ne peuvent se rejoindre : deux groupes qu'elle dit, qu'elle fait ennemis, les patrons et les ouvriers, et un troisième qui reste en l'air, qui tâche de se recoller tantôt à l'un, tantôt à l'autre de ses membres : l'État. C'est en vain qu'on assigne encore à l'État, en paroles, le droit de représenter l'intérêt général. Si telle était sa fonction reconnue, les intérêts particuliers se résorberaient en lui, parleraient par sa voix. Mais on place les intérêts particuliers à côté de lui et sur le même pied. Il n'est plus qu'un des groupes d'intérêt qui bataillent dans la nation. L'autorité qui représente l'intérêt général ne domine plus les intérêts particuliers, n'a plus le droit de les faire taire. Au mieux, elle est un moyen terme, un trait d'union, un compromis, tout ce qu'on voudra d'abstrait, de mitoyen, d'incomplet, de partiel. Le principe et le symbole de l'unité de la nation sont détruits. Les peuples ne sont plus, les uns devant les autres, que des corps en morceaux » (1).

Si, la plupart du temps, les délégués patronaux se comportent vis-à-vis des Pouvoirs publics avec correction et loyauté, les délégués ouvriers, presque tous affiliés à l'Internationale syndicale, critiquent âprement la politique de leur gouvernement et adoptent une attitude nettement antinationale.

(1) Marcel Tardy : Opuscule cité, en brochure, p. 5.

Cette attitude revêt d'ailleurs un caractère d'autant plus dangereux, que comme des oppositions se forment entre les tendances des différents États, les représentants ouvriers, en attaquant leur gouvernement, se font complices de certaines puissances étrangères; ce fait, par une coïncidence curieuse avait été aperçu dès les derniers mois de 1919 par M. Arthur Fontaine qui devait devenir plus tard Président du Conseil d'administration :

« On ne saurait actuellement adopter, déclarait-il en critiquant, le 23 novembre 1918, devant l'Association nationale pour la protection légale des travailleurs, le projet présenté par M. Godart, une procédure par laquelle un Congrès formé de personnes désignées par des États souverains pour discuter un traité, auraient chacune des pouvoirs personnels, et où une majorité serait formée par des Français, des Autrichiens, des Serbes, des Russes, des Ottomans contre d'autres Français, d'autres Russes, des Italiens, des Anglais, etc... » (1). Les craintes de M. Arthur Fontaine ne manquaient pas de fondement. Si le projet de M. Godart fut repoussé, le projet britannique qu'on adopta prêle aux mêmes critiques.

Lorsqu'à Gênes, en 1920, M. Mc Vey, délégué ouvrier britannique (il suppléait M. Havelock Wilson, absent), essaya, d'accord avec d'autres gouvernements, de faire aboutir le projet de convention portant limitation de la longueur de la journée de travail des marins, projet qui était vivement combattu par le gouvernement anglais, la France le soutint et inversement à Genève, en 1921, M. Jouhaux, en critiquant l'attitude prise par la France relativement aux questions agricoles, a fait le jeu de l'Angleterre et de l'Italie.

A ce premier inconvénient de la représentation professionnelle s'en joint un autre :

Au cas où la discussion libre ne permet pas à la Fédération internationale d'Amsterdam de faire prévaloir ses vues,

(1) *Bulletin de l'Association pour la protection légale des travailleurs*, nouvelle série, n° 15, p. 38. Cité par M. Pierre Waline dans son article « La 4^e Conférence du Travail », publié dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 décembre 1922.

les délégués ouvriers n'hésitent pas à proférer des menaces qui créent une atmosphère d'agitation peu favorable à une étude objective et approfondie des mesures proposées. A chaque Conférence, l'ombre de la révolution se trouve évoquée.

Déjà, à Washington, lors de la discussion de la convention des huit heures, M. Jouhaux alla jusqu'à dire : « Les masses ouvrières ne peuvent plus se contenter aujourd'hui d'une vague promesse. De tous les points du monde, du nord au midi, de l'est à l'ouest, les voix fatiguées des travailleurs montent à l'horizon pour réclamer une place plus grande au soleil de la nature. Ces voix sont fatiguées, elles réclament. Si vous ne savez pas saisir l'heure, le moment, l'instant où il est possible de calmer ces espérances en leur donnant satisfaction dans la plus large mesure, alors le char de l'Etat sera bien près de disparaître, le navire de l'État sera bien près de faire naufrage » (1).

De même, à Gênes, M. Mc Vey ne craignit pas de parler du drapeau rouge « qui flottera au grand mât » (2) si l'on adopte les conclusions des armateurs ; de même, encore à Genève, en 1921, M. Baldesi exposa que si l'amélioration du sort des travailleurs agricoles n'était pas poursuivie par une évolution progressive et pacifique, cette amélioration se réaliserait par une série d'épisodes de violence (3), et de même, enfin, à la Conférence de Genève de 1922, M. Mertens, syndicaliste belge, déclara que « le moment arrivera où la classe ouvrière reprendra sa puissance, et alors peut-être pourrait-elle commettre des excès » (4).

Ce manque d'unité, ce défaut de cohésion, conséquence nécessaire de la composition tripartite de la Conférence, nuisent considérablement aux progrès de la réglementation internationale du travail. Non seulement, en effet, les

(1) Séance du 7 novembre 1919. C. R. de la Conférence de Washington, p. 54.

(2) Séance du 6 juillet 1920. C. R. de la Conférence de Gênes, p. 312.

(3) Séance du 28 octobre 1921. C. R. de la Conférence de Genève, 1921, p. 82.

(4) Séance du 25 octobre 1922. C. R. provisoires de la Conférence de Genève, p. 111.

propositions de la Conférence sont, en général, insuffisamment préparées, mais les gouvernements ne se sentent pas engagés par des décisions auxquelles souvent ils sont restés étrangers et dans lesquelles ils ne reconnaissent pas leur œuvre.

Déjà, nous l'avons vu, les sessions trop rapprochées de la Conférence, le rôle exagéré des petits États retardent l'heure des ratifications ; de même, la représentation des intérêts professionnels au sein de la Conférence concourt aussi à discréditer l'œuvre de l'Organisation permanente du Travail.

CHAPITRE III.

DE LA COMPÉTENCE ET DES POUVOIRS DE L'ORGANISATION

La détermination de la compétence et des pouvoirs de l'Organisation permanente ne paraît pas présenter de difficultés très grandes.

Sans doute, le traité de Versailles ne contient-il aucune disposition précise pour limiter les droits de cette organisation ; sans doute aussi, le problème ne s'est-il jamais posé au sein de la Commission de Législation internationale du Travail de la Conférence de la Paix ; mais il suffit de rechercher l'objet en vue duquel a été fondée l'institution pour en déterminer la compétence et les pouvoirs.

L'Organisation permanente, d'après ses statuts — et tous les articles du Traité sont également clairs sur ce point — a pour fonction d'élaborer et de faire respecter la réglementation internationale du Travail. Elle est à cet effet investie d'une certaine autorité sur les États : la Conférence est chargée d'établir des projets de conventions et des recommandations sur des questions de législation sociale ; quant au Bureau, il doit préparer l'ordre du jour des sessions de la Conférence, centraliser et distribuer toutes informations de nature à éclairer et à documenter celle-ci ; il publie en outre un bulletin périodique consacré à l'étude des questions concernant l'industrie et le commerce et présentant un intérêt international ; il doit enfin obliger les États à appliquer les conventions qu'ils ont ratifiées, et c'est tout. A s'en tenir à l'examen littéral des textes, tels sont les différents points auxquels se trouve

limitée la tâche confiée à l'Organisation permanente.

Ces textes peuvent-ils être généralisés, et l'Organisation permanente est-elle fondée à étendre son action à d'autres questions que celles qui sont spécialement visées dans le Traité de Paix? De même, lorsqu'elle s'est saisie d'une question qu'elle a qualité pour connaître, est-elle strictement liée par les articles des statuts qui traitent des rapports de l'Organisation et des États Membres, ou est-elle admise, au contraire, à intervenir auprès des États autrement que ne le décident ces articles? Le problème consiste en somme à rechercher dans quel sens doit être interprété le Traité de Paix. Faut-il s'en tenir à la lettre même du texte? Peut-on, au contraire, prendre en considération l'esprit qui animait les auteurs du Traité et arriver à des solutions libérales qui permettraient de ne pas enfermer l'Organisation permanente dans des limites trop étroites?

Le premier mode d'interprétation doit seul être adopté en l'espèce.

Et d'abord, l'Organisation permanente n'est compétente que pour connaître des questions touchant la réglementation internationale du travail.

C'est, en effet, un principe général qui ne souffre aucune exception, qu'un organisme, quel qu'il soit, voit sa sphère d'action strictement limitée aux affaires en vue desquelles il a été créé. En l'absence d'un article de loi le spécifiant expressément, un conseil municipal n'est compétent que pour traiter des matières intéressant la commune; un conseil général, que pour les matières d'intérêt départemental; il en est ainsi dans tous les domaines, et sans qu'une disposition spéciale intervienne à cet effet, la même limitation s'applique dans tous les cas: elle résulte toujours, non explicitement d'un texte formel, mais implicitement du texte qui crée le rouage et en détermine l'objet; elle s'impose naturellement, elle existe en quelque sorte par essence, et si une théorie contraire venait à prévaloir, elle conduirait à la confusion des pouvoirs, c'est-à-dire à l'anarchie: une infinité d'organismes seraient

compétents pour traiter d'une même question, et un même organisme serait fondé à s'occuper d'une infinité de questions.

Mais, ce point acquis, et c'est le second problème qui nous sollicite, l'Organisation permanente, en présence d'une question relevant de sa compétence, jouit-elle d'une certaine liberté ou se trouve-t-elle, au contraire, liée par les règles précises posées dans les textes ?

La solution découle d'un autre principe général de droit :

« Il ne faut pas confondre, comme on le fait si souvent, l'interprétation de la loi avec l'application des principes posés par une loi à des matières ou à des questions qu'elle n'a pas prévues.

« Les règles que la loi n'a établies que pour une matière déterminée ou une situation donnée sont applicables aux matières et situations analogues, pourvu qu'il s'agisse de dispositions qui ne sont pas contraires au droit commun : *ubi eadem est legis ratio, ubi eadem est legis dispositio*.

« Si la disposition est exceptionnelle de sa nature, elle doit être restreinte au cas pour lequel elle est établie : *exceptio format regulam in casibus non exceptis. Exceptio est strictissimæ interpretationis* » (1).

Or la partie XIII du Traité de Versailles constitue au premier chef une disposition d'ordre exceptionnel. Alors qu'en droit international public, l'indépendance et la souveraineté des États forment la règle de droit commun, elle implique de la part des États, au profit de l'institution qu'elle crée, des abandons de souveraineté absolument incontestables : obligation pour l'État de prendre part, chaque année, à une Conférence internationale du Travail ; obligation de désigner pour cette Conférence deux délégués, d'accord avec les organisations professionnelles ouvrières et patronales ; obligation pour le Gouvernement de présenter au Parlement des projets de conventions qu'il a

(1) Aubry et Rau. *Cours de droit civil*. Tome I, 5^e édition. « De l'interprétation des lois », p. 195 et 198.

peut-être combattus ; obligation de présenter chaque année un rapport sur les mesures prises pour mettre à exécution les conventions ratifiées ; obligation de concourir au règlement des dépenses de l'Organisation permanente...

De pareils abandons de souveraineté ne sauraient, en aucun cas, être présumés, et les dispositions du Traité de Paix ne peuvent être interprétées de façon extensive ; cette constatation nouvelle confirme ainsi la solution à laquelle nous avons abouti précédemment sur la question de la compétence ; mais surtout, elle limite les pouvoirs de l'Organisation permanente aux seules dispositions du Traité de Paix.

Ces règles sont reconnues par tous, mais en se fondant sur elles, et en reconnaissant que le Traité de Paix constitue la seule base de l'activité du Bureau, on a parfois voulu prétendre que le cadre dans lequel est autorisée à se mouvoir l'Organisation permanente était beaucoup plus large que celui dans lequel nous voudrions l'enfermer.

Les tenants de cette opinion pensent, en effet, qu'il ne convient pas de s'appuyer uniquement sur les articles 387 et suivants pour déterminer la compétence et les pouvoirs de l'Organisation, et que le préambule de la section 1 de la partie XIII doit aussi être pris en considération. Ce préambule fait partie intégrante du Traité de Paix, et on n'apercevrait aucune raison d'y attacher moins d'importance qu'aux dispositions qui le suivent ; or, ce préambule s'exprime en termes très généraux.

« Attendu que la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle, et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale ;

« Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions... »

Et dans ces termes très généraux, on voit la mission

donnée à l'Organisation permanente de lutter par tous les moyens contre les fléaux qu'on dénonce : l'injustice, la misère et les privations.

Cette thèse, si séduisante qu'elle soit, doit être rejetée parce qu'elle ne présente aucun caractère juridique ; le préambule, en effet, ne constitue nullement, comme on l'insinue, une partie intégrante du Traité de Paix : il n'est pas numéroté et se présente comme un simple *exposé des motifs*.

Le dernier alinéa de ce préambule est extrêmement net à cet égard :

« Les Hautes Parties Contractantes, mues par des sentiments de justice et d'humanité, aussi bien que par le désir d'assurer une paix mondiale durable, ont convenu ce qui suit : »

Et vient ensuite le *dispositif* contenant la série d'articles qui créent l'Organisme d'exécution et en règlent le fonctionnement.

Sans doute, l'art. 387 stipule que cet Organisme devra s'inspirer des idées générales que l'on a pris soin de poser, mais il ne va pas au delà :

« Il est fondé une Organisation permanente chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le préambule ».

Il n'a nullement pour effet d'étendre ses pouvoirs :

L'Organisation, lorsqu'elle élaborera des projets de conventions et des recommandations, devra donc s'inspirer des idées directrices inscrites dans le préambule, mais, en aucun cas, elle ne pourra, dans la réalisation effective de son œuvre, aborder d'autres questions ou intervenir autrement que ne le décident les articles 387 et suivants ; *les rédacteurs du Traité de Paix auraient, en effet, accompli une tâche inutile et vaine en spécifiant des dispositions minutieuses et précises si ces dispositions pouvaient se trouver dépassées par les vagues déclarations d'un préambule.*

De même, l'article 427 ne peut, en aucune façon, être interprété en faveur d'une extension de la compétence.

Nous avons pu voir précédemment (1) que l'application des méthodes et des principes posés dans cet article est laissée à la libre disposition des Hautes Parties Contractantes, et que cet article constitue une déclaration morale plus qu'un engagement précis. *Au cas donc où une opposition se manifesterait entre la section I « Engagement juridique » et la section II « Engagement moral », les dispositions de la section I devraient prévaloir sans conteste.*

La règle que nous avons posée précédemment subsiste donc.

L'Organisation permanente du Travail est compétente pour s'occuper de toutes les questions relatives à la réglementation internationale du travail des ouvriers salariés, et de ces questions seulement. Même en ce domaine, les abandons de souveraineté de la part des Etats ne peuvent résulter que d'engagements précis, inscrits dans le Traité de Paix.

SECTION I

Compétence.

Si simple et nette que soit la règle qui établit les limites de l'activité de l'Organisation permanente, ces limites se trouvent pratiquement dépassées de façon constante, et l'Organisation permanente, élargissant de plus en plus son action, en est arrivée à se considérer comme investie d'une compétence générale sur toutes les questions sociales, même nationales, sur toutes les questions économiques internationales, qu'elles touchent de loin ou de

(1) Voir plus haut p. 66 et suivantes.

près à la classe ouvrière, sur toutes les questions législatives et politiques enfin, dès qu'elles revêtent un caractère démocratique et humanitaire.

Il y a là, de la part de l'Organisation permanente du Travail, de la part de la Conférence, et surtout de la part du Bureau et du Conseil d'administration, une poussée extrêmement puissante qui est non seulement tolérée, mais qui est encouragée souvent par la Société des Nations et quelquefois par les Gouvernements eux-mêmes.

Dans la plupart des cas, un examen sommaire suffit pour se rendre compte combien cette poussée est peu justifiée.

En d'autres matières, au contraire, en matière agricole, par exemple, la question de la compétence soulève plus de difficultés, les thèses opposées sont également soutenables, les arguments de part et d'autre se contre-balancent approximativement, et c'est après une étude approfondie seulement que l'on est amené à conclure à l'incompétence de l'Organisation permanente.

1^o Incompétence de l'Organisation sur certaines questions sociales.

Même en matière sociale, l'Organisation permanente du Travail voit son action renfermée dans des limites très étroites.

Comme elle n'a reçu mission que de préparer des conventions et de proposer des recommandations ayant pour objet la réglementation internationale du travail, chaque fois qu'elle aborde l'examen de problèmes qui ne touchent pas de très près à cet ordre de recherches, elle sort de sa compétence.

En matière d'enquête et de publication notamment, la compétence du Bureau est définie avec précision par l'article 396 du Traité de Paix : « Les fonctions du Bureau

« international du Travail comprendront la centralisation et la distribution de toutes informations concernant la réglementation internationale de la condition des travailleurs et du régime du travail, et en particulier, l'étude des questions qu'il est proposé de soumettre aux discussions de la Conférence en vue de la conclusion des conventions internationales, ainsi que l'exécution de toutes enquêtes spéciales prescrites par la Conférence...

« Il rédigera et publiera en français, en anglais, et dans telle autre langue que le Conseil d'administration jugera convenable, un bulletin périodique consacré à l'étude des questions concernant l'industrie et le travail et présentant un intérêt international... »

Malgré ces termes très clairs, le Bureau n'a jamais paru, jusqu'à ces derniers temps tout au moins, se douter qu'il ne disposait pas d'une entière liberté, et à plusieurs reprises, il a abordé des questions absolument étrangères à son activité normale. C'est ainsi qu'il a publié de nombreux « études et documents » sur le mouvement syndicaliste et sur les Congrès ouvriers (1).

Ces publications ne présentent pas le moindre rapport avec le problème de la réglementation internationale du travail.

Mais les exemples les plus typiques de cet état d'esprit peuvent être tirés des enquêtes en Russie et en Hongrie. Dans chacune de ces enquêtes, le Bureau international du Travail a soumis à l'opinion publique un certain nombre de faits qu'il n'avait pas qualité pour évoquer, et si l'on y rencontre souvent le souci d'une documentation objective, cette documentation n'a jamais été destinée à préparer des réalisations positives dans le domaine international. L'origine de ces enquêtes a toujours été d'ailleurs d'ordre politique.

(1) Le catalogue des publications du Bureau, en février 1923, ne contient pas moins de 25 de ces études.

a) Enquête sur la Russie.

L'enquête sur la Russie est la première en date.

Le 28 janvier 1920, à la dernière séance de sa seconde session, le Conseil d'administration était saisi par M. Sokal, représentant du Gouvernement Polonais, d'une proposition ainsi conçue :

« Il est institué une Commission d'enquête comprenant des représentants des syndicats patronaux et ouvriers, et ayant pour objet d'étudier les conditions du travail, et la situation de la classe ouvrière dans certains pays de l'Europe orientale et en particulier la Russie des Soviets » (1).

Cette proposition, de prime abord, apparut intéressante au Conseil d'administration, et particulièrement aux membres ouvriers ; mais en présence d'un problème entièrement nouveau, un examen approfondi s'imposait, et le Conseil, en même temps qu'il décidait de remettre sa décision définitive à la prochaine session, chargea le Directeur de rédiger un rapport qui devait contenir un programme détaillé de l'enquête projetée et des indications sur les possibilités d'y procéder en sollicitant l'avis du Conseil de la Société des Nations.

Le Directeur, M. Albert Thomas, personnellement très partisan de l'enquête, se mit immédiatement au travail ; outrepassant les instructions qu'il avait reçues du Conseil d'administration, il confia à un fonctionnaire du Bureau, le docteur Pardo, la mission de réunir une vaste documentation sur la Russie et le régime bolcheviste.

Un questionnaire fut établi, destiné à servir de plan de recherche aux enquêteurs, et les renseignements déjà recueillis par le docteur Pardo furent joints au questionnaire.

En même temps, le Directeur se préoccupait d'obtenir

(1) « Les conditions du travail dans la Russie des Soviets ».

l'assentiment de la Société des Nations et du Conseil suprême chez lesquels, on craignait alors de rencontrer de l'opposition.

Mais ces craintes n'étaient pas fondées. Mis au courant de la proposition Sokal, le Conseil suprême demandait précisément à la Société des Nations d'entreprendre une enquête politique en Russie, et, en même temps, il autorisait éventuellement l'enquête du Bureau international du Travail, estimant toutefois que celle-ci devait être menée sous les auspices de la Société des Nations.

Cette dernière suggestion ne fut pas sans inquiéter M. Albert Thomas qui désirait ardemment voir séparer l'enquête politique de la Société des Nations de l'enquête économique et sociale que proposait M. Sokal.

Finalement, la conception du Bureau international du Travail prévalut devant le Conseil de la Société des Nations qui, les 12 et 13 mars, en même temps qu'il réclamait l'envoi d'une mission politique en Russie, décidait aussi que l'enquête projetée par le Bureau international du Travail, serait complètement indépendante de l'autre, sous la réserve seulement qu'une coordination serait établie entre elles et qu'à cet effet le Bureau international du Travail nommerait, dans la Commission d'enquête générale (enquête de la Société des Nations), un membre patron et un membre ouvrier ; et le Conseil de la Société des Nations exprimait le vœu que ces deux délégués fissent également partie de la Commission d'enquête du Bureau.

Grâce à l'activité du Directeur, les principales difficultés pratiques étaient ainsi résolues. Lorsque la question vint devant lui (1) le Conseil d'administration adopta presque à l'unanimité le principe de l'envoi en Russie d'une mission d'enquête, mais pour marquer plus profondément la séparation qu'il désirait établir entre l'enquête de la Société des Nations et celle du Bureau, tout en acceptant de nommer un membre patron et un membre ouvrier à la Commission d'enquête de la Société des Nations, il refusa de les

(1) 3^e session, séance du 24 mars 1920.

choisir parmi ceux de la Commission d'enquête du Bureau international du Travail.

Celle-ci devait comprendre 12 membres : 5 délégués patronaux, 5 délégués ouvriers et 2 délégués gouvernementaux, les uns et les autres respectivement nommés par le groupe auquel ils appartenaient. Il ne restait plus qu'à partir. Mais les circonstances, jusqu'alors si favorables se modifièrent soudain : la mission se vit interdire par le gouvernement des Soviets de pénétrer en Russie.

Le Conseil d'administration, en juin, à Gênes, en fut réduit à constater cette situation ; toutefois l'étude du problème bolcheviste n'a pas été abandonnée par le Bureau qui a publié les renseignements recueillis, sous forme de volume : « Les conditions du travail dans la Russie des Soviets » ; et un des services du Bureau s'est spécialisé dans les questions russes ; chaque quinzaine il fait paraître des études.

Tel est, sommairement résumé, l'historique de l'examen des questions russes par le Bureau international du Travail.

Malgré l'approbation qu'il a reçue, et de la part du Conseil suprême et de la part de la Société des Nations, le Bureau international n'a jamais été compétent pour s'occuper de pareilles matières.

Dans la situation actuelle de l'ancien empire des Czars, on ne discerne pas les rapports qu'une étude sur la condition des travailleurs dans la Russie des Soviets pourrait présenter avec l'élaboration rationnelle et méthodique de la réglementation internationale du travail.

En réalité, cette étude fut menée dans un but purement politique.

Le Bureau, il est vrai, s'en est toujours défendu ; son Directeur et son Conseil d'administration ont toujours pris grand soin de séparer le plus possible son enquête de l'enquête politique de la Société des Nations, entendant ainsi prouver l'impartialité qu'ils affectaient de garder sur ce problème délicat ; mais leur attitude tend à prouver seulement que

•

le Bureau comptait mener son action indépendamment de la Société des Nations.

S'il n'a pas voulu s'inféoder à la politique de celle-ci, on ne saurait en conclure pour cela qu'il n'ait pas suivi une politique à lui ; et, en puisant dans la discussion intervenue après le dépôt de la proposition Sokal, on comprend aisément l'esprit qui animait le Conseil d'administration.

C'est avec une arrière-pensée de lutte contre la conception bolcheviste que l'enquête sur la Russie a été entreprise par le Bureau international du Travail.

L'auteur de la proposition, M. Sokal, délégué du gouvernement d'un pays, la Pologne, pour qui la révolution russe constitue une menace permanente, avait particulièrement insisté sur cette idée qu'il serait bon de dissiper les illusions dangereuses qu'a fait naître le régime des Soviets.

Et M. Jouhaux, Secrétaire général de la Confédération générale du Travail avait appuyé M. Sokal par une déclaration parfaitement nette (1) :

« Il existe à ce moment, dans toute la classe ouvrière, un grand trouble moral. Ce trouble résulte, pour une grosse part, de notre ignorance totale des événements de Russie. Les uns vont disant que tout y est parfait, et le mirage du paradis bolchevick exerce alors une séduction d'autant plus forte que les travailleurs souffrent plus douloureusement du désordre économique et social qui résulte de la guerre. D'autres multiplient, au contraire, les accusations contre l'organisation des Soviets, et l'opinion moyenne s'effare à la pensée des réformes même les plus légitimes. Le trouble ne peut cesser que si l'on cherche à connaître la vérité sur les conditions du travail et

(1) Le problème russe a toujours préoccupé les dirigeants ouvriers de l'Organisation, et dès sa première session la Conférence fut saisie d'une proposition de M. Baldesi, délégué ouvrier italien, tendant à inviter l'Entente à accepter les propositions de paix faites par la Russie « afin de permettre aux représentants de ce vaste Etat oriental d'apporter librement et sans délai leur contribution à l'œuvre commune, après avoir établi l'organisation politique, économique et juridique que le peuple russe aura choisi et cela conformément au principe déjà reconnu du droit qu'ont les nations à déterminer leur sort ».

Aucune suite ne fut d'ailleurs donnée à cette proposition (Comptes rendus de la Conférence de Washington, p. 255.

sur la situation de la classe ouvrière dans la Russie révolutionnaire » (1).

Tels sont les seuls arguments fournis en faveur de la nomination de la Commission d'enquête. L'exposé de ces arguments se passe de commentaire (2).

L'enquête sur la Russie restera sans doute comme le prototype de la confusion si souvent commise par le Bureau, de l'étude raisonnée d'une question sociale pour en rechercher la solution par voie de réglementation internationale, et de l'étude d'un problème social dans un but politique.

b) Enquête sur la liberté syndicale en Hongrie.

Si l'enquête sur la liberté syndicale en Hongrie ne présente pas au même degré le caractère politique que l'enquête sur la Russie, le Bureau, en la décidant, est certainement aussi sorti du cadre de ses attributions.

Le 1^{er} mai 1920, le Bureau international du Travail recevait le télégramme suivant émanant du comte Teleki, ministre des Affaires étrangères en Hongrie :

« Le gouvernement hongrois a appris de source sûre que certains agents cherchent à influencer très perfidement l'opinion publique étrangère contre le gouvernement actuel de la Hongrie. Afin de dissiper une fois pour toutes ces calomnies, et de faire connaître notre cause sous son vrai jour, le gouvernement hongrois désirerait que le Bureau international du Travail envoyât le plus tôt pos-

(1) Les Conditions du travail dans la Russie des Soviets, p. 8.

(2) Politique par l'objet qui lui était donné, l'enquête projetée par le Bureau ne devait pas se borner à l'étude objective des faits. C'est ainsi, par exemple, que le questionnaire rédigé par le Bureau pour les enquêteurs, contenait à sa section 9 « résultats moraux », les questions suivantes : « Après deux ans de son application, quels sont, en général, les résultats moraux obtenus par le régime bolcheviste ? Quel est le sentiment des masses ouvrières par rapport au régime bolcheviste ? Y a-t-il une adhésion toujours plus large de ces masses au nouveau régime ? Y a-t-il au contraire un mécontentement toujours plus fort, ou l'expression d'une désillusion grandissante quant aux résultats du régime ? » (*Les conditions du travail dans la Russie des Soviets*, p. 24). Depuis, la section des questions russes du Bureau ne s'est jamais départie de cet état d'esprit.

Elle n'hésite pas non plus à étudier des problèmes d'ordre strictement économique qui ne rentrent en aucune façon dans les attributions du Bureau.

sible en Hongrie une délégation composée du plus grand nombre possible de membres. Cette délégation pourra entrer en contact avec les chefs des ouvriers hongrois, et se faire une idée juste de nos positions. La délégation pourra se convaincre directement de la grossière inexactitude des rumeurs tendancieuses qui courent sur la prétendue terreur blanche et la persécution des ouvriers (1).»

Cette demande visait des faits beaucoup plus politiques que sociaux. A la suite de la Révolution rouge et de la dictature de Bela Kuhn, le gouvernement était naturellement amené à prendre des mesures spéciales de protection. La Hongrie traversait alors une crise, et par la force même des choses, les autorités se trouvaient dans l'obligation de recourir à des dispositions exceptionnelles qui pouvaient être contraires à la liberté individuelle, mais dont le Bureau international du Travail n'avait certainement pas à connaître.

Le Directeur, cependant, saisit le Conseil d'administration à sa session de Gênes (8-9 juin); celui-ci estima que le problème soulevé par le gouvernement hongrois et qui préoccupait l'opinion ouvrière, méritait de retenir l'attention du Bureau, et autorisa, en conséquence, le Directeur à envoyer une mission.

La paix venait d'être signée entre la Hongrie et les Alliés (4 juin 1920), et le Traité du Grand Trianon contenant comme tous les autres traités entre les Alliés et leurs anciens ennemis, la reconnaissance du principe de la liberté d'association en vue de tous objets non contraires aux lois (art. 355), il paraissait possible de justifier l'intervention de l'Organisation permanente.

La mission, composée de MM. William Martin, Pardo et Blumel, recueillit sur place, pendant un mois, à partir du 11 août, une documentation complète sur les conditions du travail en Hongrie, la situation des ouvriers, l'attitude du gouvernement vis-à-vis des syndicats. Elle se documenta aussi bien auprès du gouvernement que des ouvriers et, le

(1) *Bulletin d'information du B. I. T.*, 8 septembre 1920, p. 15.

12 septembre, elle revenait à Genève après avoir terminé sa tâche. Elle se mettait immédiatement à rédiger un rapport qui a été publié par le Bureau international du Travail, sous le titre « La liberté syndicale en Hongrie ».

Toute cette enquête prête aux mêmes critiques que celles sur la Russie.

Elle a été menée par le Bureau international du Travail et le Conseil d'administration comme s'il s'était agi de l'inexécution d'une convention régulièrement ratifiée ; mais les principes généraux du Traité du Grand Trianon qui ne constituent, à aucun degré, un engagement de la part des États, ne sauraient, en aucun cas, être assimilés à une convention.

La question de la liberté syndicale était pour la Hongrie un problème purement national et, malgré le requête du gouvernement hongrois, l'Organisation permanente n'avait pas le droit de « livrer les documents à l'opinion publique » (1), car elle n'a jamais été chargée de fournir son approbation ou sa désapprobation aux actes d'un gouvernement quel qu'il soit.

2^o Incompétence de l'Organisation en matière économique.

Ces interventions abusives sur des questions sociales auxquelles elle devrait rester étrangère, sont loin de constituer les seuls dépassements de compétence que l'on relève à l'actif de l'Organisation permanente du Travail.

En matière économique, elle est allée incontestablement plus loin, car, appelée à rechercher les moyens d'améliorer par voie de réglementations internationales le sort des travailleurs, elle a considéré que les problèmes sociaux ne pouvaient être étudiés isolément, et qu'ils ne sauraient être séparés de certains problèmes économiques plus généraux,

(1) Introduction à la brochure publiée par le B. I. T., p. VII.

auxquels ils sont liés par des liens très étroits, et dès lors à cause de cette connexité même, de ces problèmes économiques elle se déclarait compétente pour connaître, conception extrêmement élastique et enveloppante qui, si elle était admise, permettrait à l'Organisation permanente d'étendre indéfiniment le cadre de son activité ; mais une pareille prétention doit être immédiatement écartée.

Certes, l'étude des problèmes sociaux ne sera féconde qu'à la condition d'accompagner celle des problèmes économiques ; mais de cette constatation il serait téméraire de tirer argument en faveur de la compétence de l'Organisation permanente sur les questions de production, car l'Organisation permanente aux termes de ses statuts qui, comme nous l'avons vu, doivent être interprétés limitativement, est uniquement qualifiée pour aborder l'examen des problèmes de législation ouvrière internationale.

Au surplus, la Société des Nations a créé une section économique qui a dans ses attributions normales l'étude de toutes les questions de production et de répartition.

Le Bureau international du Travail, cependant, n'a jamais tenu compte de cette double situation, et ses empiétements dans le domaine économique sont constants.

L'enquête sur la production constitue sans doute l'exemple le plus probant de ces empiétements.

a) Enquête sur la production.

Elle fut ordonnée par le Conseil d'administration dans sa 4^e session, à Gênes, le 9 juin 1920 (1) à la suite d'une proposition de M. Pirelli, représentant patronal italien, au nom du groupe patronal. « Le Conseil décide de confier au Bureau le soin de faire une enquête sur la production industrielle dans les différents pays du monde, considérée dans ses rapports avec les conditions de travail et le coût de la vie. »

Par cette enquête, le groupe patronal espérait voir mettre

(1) Voir le Mémoire introductif à l'enquête sur la production.

en lumière le rapport de cause à effet qui existe entre la diminution de la production et la hausse du coût de la vie d'une part et, d'autre part, l'établissement de la journée de huit heures.

« Dans tous les pays, avait dit M. Pirelli (1), la vie a renchéri dans des proportions très graves ; ce phénomène est dû à maintes causes, mais une de ces causes se trouve certainement dans le déficit de la production ; ce déficit est à son tour la conséquence de plusieurs éléments dont quelques-uns (manque de matières premières et de fret, désorganisation des transports par terre, etc.) ne sont pas du ressort de notre Conseil. Mais il est intéressant d'examiner si, et dans quelles proportions, les conditions du travail telles que l'application de la journée de huit heures, la fréquence des grèves et, si vous voulez aussi, des *lock-out*, les oppositions au système des salaires proportionnels à la production individuelle ou collective etc... ont eu une influence sur la production. »

Ainsi limitée dans son objet, l'enquête pouvait parfaitement être entreprise par le Bureau, sans que l'on relevât à son actif le moindre dépassement de compétence.

Seulement, à peine M. Pirelli eut-il déposé sa proposition que M. Jouhaux, craignant de voir les travaux orientés vers une critique et un procès de la journée de huit heures, et tout en se ralliant au principe de la suggestion patronale, soutint qu'on faussait le problème à sa base en ne tenant pas compte de certaines causes de la réduction de la production, telle que la question des transports, la répartition des matières premières, pour se baser uniquement sur les facteurs résultant des conditions du travail et, en conséquence, il se prononça en faveur d'une enquête non limitée.

Le Directeur appuya la manière de voir de M. Jouhaux : il déclara qu'il fallait faire la part de chacun des facteurs pour ne pas aboutir à des conclusions erronées, le préambule de la partie XIII du Traité de Paix n'excluant point, selon lui, la possibilité d'une étude dans ce sens.

(1) Mémoire introductif, p. 4.

Le Conseil d'administration tout entier se rallia au principe de l'extension de l'enquête, et la motion de M. Pirelli fut adoptée le jour même sans opposition.

M. Edgard Milhaud, professeur d'économie politique à l'université de Genève, fut chargé de diriger l'enquête qui prit immédiatement des proportions beaucoup plus vastes que les enquêtes menées précédemment par le Bureau.

Un questionnaire complet, proposé par Sir Malcolm Delevingne, représentant le gouvernement anglais, fut adressé à chacun des Membres de l'Organisation et à quelques personnalités compétentes.

A l'aide des premiers documents recueillis, une étude préliminaire fut rédigée dans les premiers jours d'octobre sous le titre « Mémoire introductif à l'enquête sur la production. »

Puis on opéra des recherches sur place, et on transmit de nouveaux questionnaires plus complets à tous les gouvernements des Membres de l'Organisation permanente, aux organisations professionnelles et coopératives.

Le Bureau ne rencontra d'ailleurs pas toujours un concours très empressé : un grand nombre de fédérations soit patronales, soit ouvrières, s'abstinrent de répondre : notamment la Confédération générale de la Production française, d'accord avec M. Pinot, délégué patronal français, selon lequel « cette enquête sur la production constituait « la plus grande indiscréditation d'ordre économique que « l'on puisse commettre » (1), engagea ses adhérents à s'abstenir complètement.

L'enquête qu'on espérait publier rapidement fut d'abord ajournée par suite de l'état de santé de M. Edgard Milhaud.

Péniblement le Bureau parvint à soumettre les épreuves du premier volume au Conseil d'administration dans sa session de janvier 1922 et un grand débat s'ouvrit alors (2), les

(1) Déposition de M. Pinot devant la commission de l'Agriculture du Sénat, 30 juin 1921 (*Le Parlement et l'Opinion* du 29 juillet 1921).

(2) 11^e Session. Séance du 17 janvier 1922.

Voir les comptes rendus sommaires au *B. O.* du *B. I. T.*, 15 février 1922, p. 95.

membres patronaux reprochèrent au Directeur de s'être écarté du plan primitif et d'avoir attribué aux questions d'ordre économique une place exagérée ; ils proposèrent la nomination d'une Commission pour refondre le travail, pour le replacer dans son cadre original mais on écarta, cette suggestion et la majorité se mit d'accord sur la résolution suivante :

« Le Conseil décide que le rapport élaboré par le Bureau international du Travail sera publié avec une préface du Bureau indiquant les conditions dans lesquelles il a été élaboré et, d'une manière générale, les observations auxquelles il aura pu donner lieu de la part des membres du Conseil d'administration ».

En somme, la responsabilité des résultats de l'enquête était tout entière laissée au Bureau international du Travail. Le Conseil d'administration entendait s'en désolidariser complètement et même ses membres ont disposé d'un délai s'étendant jusqu'au 15 février pour apporter leurs observations et leurs critiques, observations et critiques qui seront entièrement publiées.

Dans quel esprit a été menée cette enquête sur la production ? Il est impossible de le savoir encore actuellement, mais il est vraisemblable que les solutions recommandées se trouveront en harmonie avec la politique du Bureau.

Déjà le mémoire introductif marque la démocratisation de l'industrie comme une des nécessités de demain : « D'abord, en ce qui concerne les éléments psychologiques et moraux qui jouent un si grand rôle dans la crise, nous noterons qu'un courant social de plus en plus puissant tend à les mettre en mouvement au profit de sa solution. « Ce courant est celui qui entraîne l'industrie moderne dans les voies de la démocratisation : ceux qui n'étaient hier que des salariés passifs, sont graduellement appelés à une participation de plus en plus large au contrôle des conditions du travail et même de la gestion des entreprises » (1).

(1) Mémoire introductif, p. 101.

b) Enquête sur les conditions de la production dans les bassins miniers de la Ruhr et de la Haute-Silésie.

Avant l'enquête sur la production, deux autres enquêtes de caractère économique avaient été entreprises par le Directeur qui n'en référa même pas au Conseil d'administration.

L'une avait été confiée, dès le début de 1920, à un fonctionnaire du Bureau, qui fut envoyé dans le bassin de la Ruhr pour étudier la production et le travail dans l'industrie minière, et aussi l'origine des troubles sociaux qui éclataient dans cette région.

Les résultats de cette enquête qui, en raison des circonstances spéciales dans lesquelles elle fut menée, en raison aussi de son objet, présentait un caractère politique et économique beaucoup plus encore que social, furent publiés en mai 1920 et utilisés en juillet, au cours des négociations de Spa (1).

L'autre en tous points semblable à la précédente porta sur « les conditions de travail et de production dans le bassin minier de la Haute-Silésie ». Pas plus que la première et pour les mêmes raisons, elle ne saurait être approuvée, mais les circonstances qui ont incité le Directeur à l'ordonner compliquent encore ici la situation.

Ce sont les mineurs allemands qui ont sollicité l'intervention du Bureau et l'ont saisi des conséquences susceptibles de résulter, pour la production du charbon et pour l'état moral des mineurs allemands, des querelles qui

(1) Le Bureau, dans cette question du bassin de la Ruhr, n'a pas borné son action à une simple enquête. La Conférence de Spa ayant institué à Essen une Commission spéciale, chargée de veiller à l'amélioration des conditions de logement et de nourriture pour les travailleurs de la Ruhr, le Bureau demanda aux Gouvernements Alliés, s'il ne pourrait pas participer à cette œuvre.

Les Gouvernements Alliés renvoyèrent le Bureau devant la Commission des réparations qui était l'autorité compétente.

Celle-ci a débouté le Bureau de sa prétention, en lui faisant observer qu'il était impossible d'associer un organisme international de contrôle à une œuvre qui appartenait en propre aux Gouvernements Alliés.

surgissaient entre mineurs polonais et mineurs allemands dans la Haute-Silésie.

Certes, l'enquête paraît avoir été conduite avec impartialité, mais le rapport conclut en demandant que le plébiscite intervienne dans le plus bref délai ; et cette conclusion, peut-être logique, reste inattendue (1).

Il ne faudrait pas croire, d'ailleurs, que si les enquêtes dont nous venons d'esquisser un historique sommaire, se caractérisent toutes par un excès de compétence certain, ces empiètements représentent les seuls auxquels se soit livré le Bureau en matière économique ; celui-ci quelques fois a abordé directement certains problèmes, et son action dans la question de la répartition des matières premières est particulièrement instructive (2).

c) Intervention du Bureau dans la question de la répartition des matières premières.

Le 6 août 1920, le Congrès international des mineurs en présence du Directeur du Bureau international, qui avait été spécialement invité, adoptait, à l'unanimité, la résolution suivante :

« Le Congrès, considérant la mauvaise répartition des combustibles, minerais et autres matières, l'agio et la spéculation qui se donnent libre cours dans ce domaine comme dans tous,

« Considérant la misère qui résulte, pour tous les peuples, d'un pareil état de choses,

« Emet le vœu que soit constitué, à bref délai, un bureau international de répartition des combustibles, minerais

(1) L'attitude du Bureau vis-à-vis du Gouvernement polonais est loin d'avoir été correcte dans cette affaire. Le délégué gouvernemental polonais au Conseil d'administration n'a été informé de l'enquête que lorsque celle-ci a été terminée.

(2) Consulter sur cette question le *Bulletin officiel* du *B. I. T.*, vol. II, nos 1, 6-7, 9, 14, et vol. V, n° 3, et surtout la brochure éditée par le *B. I. T.* pour la 4^e Conférence du travail, « Note sur la répartition des matières premières », qui contient un historique complet.

et autres matières premières indispensables à la reprise normale de la vie économique de tous les peuples,

« Demande que le Bureau international du Travail prenne en considération particulière cette revendication urgente présentée par les délégués de la corporation internationale des mineurs, et lui confie le soin de la résoudre au plus tôt, en accord avec le Comité exécutif de la Fédération internationale des Mineurs, et avec le concours des divers organismes de la Société des Nations. »

Cette résolution fut officiellement transmise au Bureau. Le Directeur avait été préalablement consulté sur la question, et c'est à sa demande qu'on avait ajouté le dernier membre de phrase indiquant que l'action du Bureau ne pourrait avoir lieu qu'avec le concours des divers organismes de la « Société des Nations. » Cette restriction obtenue, il se chargea de transmettre favorablement la demande au Conseil d'administration.

Ainsi, en fait, il recommandait une mesure empreinte de l'esprit étatiste le plus pur, hasardeuse et extrêmement discutée qui, au surplus, avait déjà été repoussée par la Conférence de Washington. M. Baldesi, délégué ouvrier italien, avait demandé, en effet, à cette Conférence d'attirer l'attention de la Société des Nations sur l'importance qu'a la juste répartition des matières premières dans la prévention du chômage, et cette demande avait été repoussée par 43 voix contre 40.

Le Conseil d'Administration montrerait-il moins de timidité que la Conférence? C'est ce qu'on espérait.

Il n'avait point échappé à M. Albert Thomas combien délicate était la mission dont il s'était chargé, et combien il était dangereux de proposer tout de suite des solutions radicales.

Il avait d'abord pris soin de réserver les droits de la section économique de la Société des Nations, puis, lorsque la question vint devant le Conseil, à sa 5^e session, à Genève, le 6 octobre 1920, il suggéra seulement la création d'un office international de statistique des prix et des quantités, office dont la première section pourrait être celle du char-

bon, qui serait rattaché à la Section économique et financière de la Société des Nations, et dans lequel serait représenté le Bureau international du Travail.

« Aborder tout de suite le problème de front, avait-il écrit dans son rapport, demander l'institution d'un Bureau avec pleins pouvoirs, ce serait *actuellement* un projet chimérique, ce serait aller au devant d'un échec » (1).

Cette suggestion apparaissait ainsi éminemment raisonnable aux yeux du Conseil qui décidait de poursuivre les négociations avec la Société des Nations, sur les bases proposées par le Directeur (2).

Le 22 octobre 1920, le Directeur adjoint, M. Butler, communiquait officiellement la décision au Secrétaire général de la Société des Nations.

Celle-ci, qui se trouvait aussi saisie par la Conférence Interparlementaire du Commerce et par la Conférence Économique du « Figh the famine Council », entreprit alors une vaste étude sur l'utilité et la possibilité de réaliser la répartition des matières premières.

La section économique de la Commission économique et financière qui fut chargée, et par le Conseil et par la première Assemblée, d'examiner le problème sous toutes ses faces, déposa son rapport le 12 septembre 1921. Elle s'y montrait nettement défavorable à la création d'un office de répartition des matières premières.

Juridiquement et politiquement les mesures envisagées lui paraissaient inadmissibles; économiquement, elles ne pouvaient être que dangereuses.

Saisie de ce rapport l'Assemblée, le 27 septembre, vota une résolution (3) recommandant à l'examen des Membres de la Société les « conclusions générales du rapport », et se

(1) *Bulletin d'Information du B. I. T.*, 3 novembre 1920, p. 5.

(2) Une proposition de M. Oudegeest, conforme à la résolution adoptée par le Congrès international des mineurs, fut repoussée par 11 voix contre 10. Cette proposition était ainsi conçue : « Le Conseil d'administration donne mission au Bureau international du Travail de s'adresser à la Société des Nations pour lui demander d'agir auprès des gouvernements, en faveur de la répartition des matières premières ».

(3) Note sur la répartition des matières premières, p. 18.

contenta de reconnaître « les relations étroites qui existent entre le rétablissement des facilités de transport, la livraison et la répartition des matières premières ».

L'affaire était ainsi définitivement enterrée.

La troisième Conférence du Travail essaya bien de l'évoquer à nouveau. Une motion de M. Baldesi, après avoir été légèrement modifiée par la Commission de proposition, fut votée par 55 voix contre 1 (1), elle était dans son texte définitif ainsi conçue :

« En considération du fait que la Société des Nations est saisie de la question de la répartition des matières premières depuis une année, et qu'elle a fait entreprendre une enquête approfondie sur cette question,

« La Commission de proposition propose à la Conférence de charger le Bureau international du Travail de se mettre à nouveau en rapport avec la Société des Nations, conformément à la décision adoptée par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, à sa session d'octobre 1920, et de présenter à la prochaine session de la Conférence un rapport sur le résultat des enquêtes effectuées en ce qui concerne leur aspect social. »

La question ne fut cependant pas abordée au sein du Conseil d'administration (2) et le Directeur, en exécution de la décision prise par la Conférence de 1921, se contenta de rédiger un rapport historique pour la 4^e session de la Conférence; mais au cours des discussions de Genève, en 1922, aucune allusion, même légère, ne fut faite à ce grave problème, dont l'Organisation permanente paraît enfin se désintéresser définitivement.

d) L'Organisation permanente et le développement des moyens de production agricole.

Pour l'étude des diverses questions économiques, il semble, d'ailleurs, que l'activité du Bureau se ralentit, et il

(1) Séance du 15 novembre 1921, Comptes rendus p. 389.

(2) La question ne donna lieu qu'à un échange de vues sans importance au cours de la 11^e session, 19 janvier 1922.

y a là, sans doute, une réaction contre les abus mêmes de l'Organisation permanente en ces matières, abus qui ont entraîné un jugement de la Cour permanente de Justice internationale.

Le 7 novembre 1921, la 3^e Conférence internationale du Travail discutait une recommandation relative à la prévention du chômage dans l'agriculture, lorsque M. Zumeta, délégué gouvernemental du Venezuela, fit ressortir l'insuffisance des mesures envisagées. « Le chômage, déclara-t-il, est le résultat, d'une inadaptation de certains moyens de production nationale, tels que la terre, l'outillage ou le capital, à la capacité productive de la main-d'œuvre, ou d'une inadaptation entre les moyens nationaux et extranationaux de production.

« Dans le premier cas, les mesures d'ordre intérieur dans chaque pays peuvent suffire au rétablissement de l'équilibre local; dans le deuxième cas, il faut chercher à établir la corrélation nécessaire entre les conditions locales et les besoins mondiaux de production, et il le faut parce que, en dehors de cette corrélation, il n'y a pas d'ordre économique possible » (1) et, en conséquence, il déposa l'amendement suivant: « La Conférence recommande que les Membres de l'Organisation internationale du Travail prennent des mesures pour instituer, par l'intermédiaire du Bureau international du Travail, un système d'étude et d'information méthodique, en vue d'organiser et de développer efficacement les moyens de production agricole... ».

A la séance de l'après-midi, sur la remarque du Secrétaire général (2), que l'amendement ne présentait que des rapports lointains avec la recommandation en discussion, on décida de le considérer comme une motion séparée.

En conséquence, il fut renvoyé à la Commission de proposition qui, dans sa séance du 15 novembre 1921, se mit d'accord sur la résolution suivante :

(1) Comptes rendus de la 3^e Conférence du Travail, p. 174.

(2) Comptes rendus, p. 186.

« La Commission de proposition propose à la Conférence de renvoyer cette résolution au Conseil d'administration, avec l'invitation de la soumettre d'abord à une Commission paritaire agricole, composée d'une manière analogue à la Commission paritaire maritime, et qui serait chargée de l'examiner, ainsi que les questions de même nature ».

C'est ce nouveau texte auquel se rallia la Conférence, le 18 novembre 1921, par 63 voix contre 0, mais avec 42 abstentions (1).

Par ce vote, la Conférence reconnaissait la compétence de l'Organisation permanente en matière de production agricole, car, en saisissant de l'affaire une Commission paritaire elle affirmait par cela même que la question ne débordait pas du cadre de l'activité de l'Organisation.

Le Secrétaire général avait au cours de la discussion rappelé que la Commission de proposition avait indiqué l'opportunité d'introduire dans la Commission des représentants de l'Institut international d'Agriculture de Rome ; mais, dans le texte adopté, on ne trouve aucune trace de cette idée ; et c'est en vue de déterminer la portée du vote de la Conférence que le Gouvernement français demanda au Conseil de soumettre pour avis à la Cour permanente de Justice internationale la question suivante :

« L'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole et l'examen de toutes autres questions de même nature, rentrent-ils dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail? »

Malgré les protestations du Directeur (2), la demande du gouvernement français fut accueillie par le Conseil de la Société des Nations, et la Cour reconnut l'incompétence de l'Organisation pour examiner soit les questions de production agricole, soit toutes autres questions de même nature.

(1) Comptes rendus, p. 534.

(2) Nous étudierons l'histoire de la demande française en même temps que la demande principale visant la compétence de l'Organisation en matière de travail agricole dans notre 4^e partie, p. 302 et suivantes.

Espérons que, à la suite de cette décision, l'Organisation permanente du Travail abandonnera définitivement l'examen des problèmes d'ordre économique.

3° Incompétence de l'Organisation sur diverses questions de législation dont elle est saisie.

Sur d'autres problèmes, malheureusement, l'Organisation continue à manifester son activité alors que son incompétence s'étale aussi clairement que sur les problèmes économiques. Nous voulons parler de ses interventions multiples sur des questions de législation ne présentant, à aucun degré, le caractère de législation sociale.

D'une part, elle se considère comme investie d'une mission de protection au profit de certaines catégories de travailleurs, que la partie XIII du Traité n'a jamais entendu viser, parce qu'ils ne rentrent pas dans le cadre des ouvriers salariés ; d'autre part, elle aborde des problèmes touchant évidemment de fort près aux travailleurs salariés, mais qui ne constituent à aucun degré des problèmes de droit ouvrier.

a) Prise en tutelle des travailleurs intellectuels.

D'après elle, tout d'abord, ce n'est pas uniquement la protection des ouvriers salariés qui lui a été dévolue, et la prise en tutelle des travailleurs intellectuels rentre aussi dans ses attributions normales.

Pour soutenir cette prétention, elle s'est fondée sur des raisons analogues à celles qu'elle a invoquées pour s'attribuer la protection des travailleurs de l'agriculture (1).

La protection de tous les travailleurs, quels qu'ils

(1) Voir plus loin, p. 217 et suivantes.

soient, ne représente-t-elle pas le but qui lui a été fixé, et puisque le Traité de Paix n'établit aucune distinction, pourquoi protéger les travailleurs manuels et se désintéresser de ceux que l'on appelle les « prolétaires de la pensée », et qui n'ont pas même la ressource de recourir à l'association pour défendre leurs intérêts : savants, écrivains, artistes, professeurs, avocats, médecins, techniciens...?

Cette thèse, si séduisante qu'elle apparaisse, ne peut prévaloir contre un examen quelque peu attentif des textes ; elle ne peut prévaloir parce que la compétence du Bureau est prévue, non pas même à l'égard de *tous* les travailleurs salariés, mais à l'égard *seulement* des travailleurs salariés accomplissant une tâche manuelle et subalterne.

En premier lieu, le mécanisme de l'Organisation permanente, par cela seul qu'il est fondé sur le principe de la représentation professionnelle réalisée sous forme d'un équilibre parfait entre employeurs et employés, indique clairement que seuls les travailleurs salariés sont visés.

En outre à cette première limitation, l'article 393 en ajoute aussitôt une seconde : de tous les travailleurs salariés, seule une catégorie spéciale est retenue.

« Art. 393. Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail sera composé comme suit... six personnes élues par les délégués à la Conférence, représentant les *employés et ouvriers*. » Et l'article 427 renforce l'article 393, car les neuf principes énoncés par cet article se rapportent tous à des problèmes intéressant uniquement les *employés et les ouvriers* : et ni dans cet article 427, ni dans le préambule, il n'est fait allusion à une seule question intéressant la protection des travailleurs intellectuels.

Cette protection, au surplus, rencontrerait en pratique les plus sérieuses difficultés ; beaucoup de travailleurs intellectuels (avocats, médecins...) ne sont même pas des salariés, et se rapprochent plutôt des artisans indépendants,

auxquels le législation sociale, jusqu'ici, n'a jamais pu être appliquée.

Quant aux autres, ils ne sauraient non plus être efficacement protégés ; les techniciens même constituent plutôt des adjoints et des collaborateurs de la direction que des employés, et dès l'instant où leur responsabilité peut être engagée auprès des chefs d'industrie, on n'entrevoit pas les moyens de protéger leur travail par des mesures législatives générales.

Dans tout ce domaine, l'interventionnisme aura peine à s'acclimater. A aucun moment cependant, ces considérations juridiques et sociales n'ont arrêté l'action de l'Organisation permanente du Travail.

En septembre 1920, le Congrès de l'Union des associations internationales, qui se tenait à Bruxellés à l'occasion de la session inaugurale de l'Université internationale, désireux de voir aborder par la Société des Nations les questions relatives au travail intellectuel, émit le vœu «... que la Société des Nations crée dans son sein une organisation internationale pour le travail intellectuel, analogue à celles qu'elle a déjà créée pour le travail manuel, pour l'hygiène et pour les intérêts économiques.

« Cette organisation, inspirée des nécessités propres au travail intellectuel, devrait jouir d'une très large autonomie, à la manière dont celle-ci est assurée au Bureau international du Travail.

« Son but serait d'aider au développement rapide des sciences et de l'éducation, en coordonnant l'activité des institutions intellectuelles nationales et internationales... »

Ce vœu fut repris, sous une forme un peu différente, en décembre, à la première Assemblée de la Société des Nations, par MM. Pouillet, Negulesco et Maggiorino-Ferraris qui proposèrent de demander au Conseil, de s'associer aux efforts tendant à réaliser l'organisation internationale du travail intellectuel, et de présenter à la prochaine Assemblée un rapport sur l'utilité qu'il y aurait à cons-

tituer à cet effet un organisme technique à rattacher à la Société des Nations.

La demande de M. Poulet et de ses collègues ébauchait un programme de coopération intellectuelle, mais le problème de la protection des travailleurs intellectuels ne se trouvait abordé en aucune façon.

M. Barnes cependant, délégué de la Grande-Bretagne, agissant d'ailleurs plutôt pour le compte de l'Organisation permanente du Travail que de son pays, s'opposa à la constitution d'un nouvel organisme technique de la Société des Nations.

Il fallait, selon lui, renvoyer la question au Bureau international du Travail, car aucune distinction ne se justifie entre les travailleurs manuels et les travailleurs intellectuels.

La proposition Poulet, Negulesco, Maggiorino-Ferraris fut cependant votée.

Malgré l'opposition de M. Barnes, c'est la Société des Nations qui se saisissait ainsi de la question, et, immédiatement, elle entreprit une étude approfondie.

Un premier rapport fut présenté par M. Léon Bourgeois au Conseil de la Société des Nations, et adopté le 2 septembre 1921 ; un deuxième rapport émanant de M. G.-A. Murray, délégué de l'Afrique du Sud, fut également approuvé dans la séance du 21 septembre par la deuxième Assemblée.

M. Léon Bourgeois et M. G.-A. Murray concluaient l'un et l'autre à la nomination d'une Commission consultative de 12 membres qui examinerait les questions internationales de coopération intellectuelle, et soumettrait à l'Assemblée de la Société des Nations de 1922 un rapport sur l'organisme à créer.

Quant au problème de la protection internationale des travailleurs intellectuels, il était laissé en dehors du programme de la Commission.

Mais sur ces entrefaites le Bureau international du Travail s'en trouvait directement saisi par des organisations de techniciens et d'intellectuels, notamment par la Confédéra-

tion des travailleurs intellectuels de France et par le Congrès international des travailleurs intellectuels (1), et dans une séance de ce Congrès présidée par M. William Martin, chef du service des enquêtes du Bureau International, celui-ci n'hésita pas à déclarer que « rien dans les statuts de l'Organisation permanente du Travail ne s'opposait à ce que son action s'étendit aux travailleurs intellectuels (2) ».

En présence de cette situation, carence constatée de la Société des Nations, appel des organisations de travailleurs intellectuels au Bureau international du Travail, M. Albert Thomas, qu'intéressait vivement la question, avait le choix entre deux solutions :

Ou bien se saisir directement, au nom de l'Organisation permanente du Travail, de l'ensemble du problème de la protection internationale des travailleurs intellectuels, ou bien, au contraire, insister auprès de la Société des Nations pour qu'elle prenne en mains l'affaire, avec la collaboration du Bureau.

Le premier procédé n'était pas sans danger. Ne risquait-on pas de soulever des protestations de la Société des Nations? Aussi, c'est à la seconde solution que se rangea le Directeur.

A peine apprit-il que le Conseil de la Société des Nations avait approuvé le rapport de M. Léon Bourgeois, et que l'Assemblée, elle aussi, se désintéressait de la question, qu'il écrivit, le 13 septembre, au Secrétaire général de la Société des Nations, une lettre dans laquelle il affirmait les droits du Bureau : « Le Traité de Paix, disait-il, n'ayant fait aucune distinction entre les catégories de salariés auxquels doit s'appliquer l'action du Bureau international du Travail, il ne me paraît pas que j'aie le droit de me désintéresser entièrement des questions relatives aux conditions économiques des travailleurs intellectuels (3). »

Il demandait en conséquence de comprendre dans la

(1) Première session, Bruxelles, 20-22 août 1921.

(2) Informations quotidiennes du *B. I. T.*, 6 septembre 1921.

(3) *B. O. du B. I. T.*, 16 novembre 1921, p. 448.

Commission consultative un membre du Bureau international du Travail.

Le 14 novembre 1921, Sir Eric Drummond répondait à M. Albert Thomas que la Commission consultative ne s'était pas vu fixer un programme déterminé, et qu'il serait possible qu'elle fût ainsi amenée à s'occuper de certains points intéressant particulièrement l'Organisation permanente du Travail ; il proposait, pour assurer la coordination des deux institutions, qu'un membre du Bureau international du Travail fût envoyé pour suivre les travaux de la Commission, et pour donner à celle-ci des avis techniques sur les questions de protection du travail (1).

En somme, le problème de la protection des travailleurs intellectuels se trouvait réservé ; quant aux droits du Bureau international du Travail, ils étaient réduits en toute hypothèse à leur plus simple expression. Tout paraissait donc compromis et l'avenir s'annonçait d'autant plus sombre que, jusqu'alors, la position du Directeur était restée isolée. Ses interventions n'avaient été approuvées par aucun vote, soit du Conseil, soit de la Conférence et il lui était difficile, dans ces conditions, d'adopter franchement une politique opposée à celle clairement manifestée par la Société des Nations.

La Conférence de Genève lui fournit l'occasion de sortir de cette situation embarrassée.

M. Justin Godart, en effet, délégué du gouvernement français, déposa sur le bureau de la Conférence le projet de résolution suivant :

« La troisième Conférence internationale du Travail, considérant avec sympathie les efforts d'organisation faits depuis quelque temps par les travailleurs intellectuels (inventeurs, techniciens du commerce et de l'industrie, juristes, hommes de science, journalistes, écrivains, artistes, professeurs, etc.) ;

« Estimant qu'il est de son devoir d'aider ceux qui

(1) *B. O. du B. I. T.*, 18 janvier 1922, p. 44.

tirent leurs moyens d'existence des travaux de l'esprit ou des œuvres de la pensée, à obtenir des conditions de vie meilleures, et d'assurer ainsi son plein développement au labeur intellectuel grâce à qui l'humanité s'élève et progresse.

« Invite le Conseil d'Administration du Bureau international du Travail à étudier les moyens de créer une Commission du travail intellectuel, composée de représentants des organisations nationales de travailleurs intellectuels » (1).

La Commission de proposition à laquelle fut soumis le projet de résolution de M. Godart, tenant compte de l'existence d'une Commission spéciale au sein de la Société des Nations, proposa à la Conférence le renvoi, sans commentaire, au Conseil d'administration.

Mais M. Toivola, délégué gouvernemental finlandais, jugeant que le renvoi sans commentaire paraissait manifester une certaine indifférence à l'égard des travailleurs intellectuels, et tout en se ralliant, en principe, à la suggestion de la Commission proposa une rédaction différente : « La Conférence renvoie au Conseil d'administration la proposition de M. Justin Godart, en signalant que la question a déjà été examinée par la Société des Nations qui a nommé une Commission à cet effet, et que le Bureau international du Travail devrait rester en rapport avec cette Commission, en ce qui concerne l'aspect social du problème ».

Le vœu ainsi complété fut adopté par 60 voix contre 6 (2), mais non sans qu'une opposition sérieuse se fût manifestée au sein de la Conférence. M. Poulton, en effet, délégué ouvrier britannique, se déclara l'adversaire des propositions Godart et Toivola, en effleurant presque

(1) Comptes rendus de la 3^e Conférence du Travail, p. 802.

(2) 26^e Séance, 19 novembre 1921. C. R., p. 565. La résolution primitive fut proposée par M. Godart (il le déclara lui-même) à titre individuel. En réalité, il agissait en complet désaccord avec son Gouvernement.

Le 25 novembre 1921, interpellé par M. Capus, député, M. Daniel Vincent, ministre du Travail, déclara que la proposition de M. Godart avait été faite « à titre individuel » et qu'elle était considérée par le Gouvernement comme nulle et non avenue.

la question de la compétence : « La résolution primitive, déclara-t-il, parle des organisations de gens tels que des juristes ou des sculpteurs, par exemple, et en général des travailleurs qui emploient leur faculté spéciale d'imagination. Les travailleurs de ce genre sont tout à fait soustraits aux conditions ordinaires du travail et de la discipline des organisations ouvrières. C'est pourquoi, malgré toute ma sympathie pour cette catégorie de travailleurs, je m'oppose à ce que l'on constitue une commission aussi vague au sein du Bureau international du Travail. »

Sans attendre que le Conseil d'administration se soit prononcé sur la résolution Godart comme il apparaissait logique de le faire, puisqu'en somme la question avait été réservée (elle ne fut abordée par le Conseil d'administration qu'à sa 13^e session, 29 juillet 1922), le Directeur continua les pourparlers qu'il avait entrepris avec la Société des Nations.

Cette affaire fut menée par lui avec la plus grande habileté ; n'ignorant certainement pas que la Société des Nations s'était désintéressée de la protection des travailleurs intellectuels, il affecta cependant de penser qu'elle pourrait être saisie du problème (1), tout en laissant prévoir que le Bureau international du Travail prendrait personnellement en main la question si la Société des Nations la laissait tomber.

« Je suis persuadé, pour ma part, écrivait-il le 14 décembre 1921, au Secrétaire général de la Société des Nations, que ces problèmes ne manqueront pas de solliciter rapidement l'attention de la Commission dont le mandat n'a pas été fixé limitativement...

« Si, malgré le vœu formulé par la Conférence internationale du Travail, la Commission de la Société des Nations s'estimait elle-même incompétente pour aborder l'examen des questions d'organisation ou de protection des travailleurs intellectuels, une participation du Bureau à

(1) *B. O. du B. I. T.*, 18 janvier 1922, p. 44, 45, 46.

ses travaux ne semblerait évidemment plus répondre à l'intention qui a dicté cette résolution, et il y aurait lieu, sans doute, pour le Conseil d'administration, d'envisager d'autres moyens de donner suite à la résolution de la Conférence. »

Sir Eric Drummond n'accepta cependant pas de se rallier à la manière de voir du Directeur du Bureau international du Travail, et il lui répondit, le 27 décembre, qu'« il est douteux que la Commission soit chargée d'examiner les conditions matérielles du travail intellectuel ».

Venant à l'appui de la lettre de Sir Eric Drummond, le Conseil de la Société des Nations, fidèle à la manière de voir qu'il avait toujours suivie, vota, à sa 16^e session, le 14 janvier 1922, une résolution ainsi conçue :

« Le Conseil de la Société des Nations décide, conformément à la résolution de la 2^e Assemblée du 21 septembre 1921, de constituer une Commission de douze membres, devant comprendre des femmes, qui sera chargée d'étudier les questions internationales de coopération intellectuelle ».

L'étude de la protection internationale des travailleurs intellectuels était ainsi encore écartée des travaux de la Commission, et on était fondé à supposer des lors qu'après sa lettre du 14 novembre, le Directeur la revendiquerait enfin pour l'Organisation.

Il n'en fut rien cependant. C'est à cette époque, en effet, que le Gouvernement français demanda à la Cour permanente de donner son avis sur la compétence de l'Organisation en matière de travail agricole, et on pouvait présumer que si le Bureau prenait aussi en charge les travailleurs intellectuels, une autre demande d'avis serait envoyée à la Cour par la France.

Pendant l'année 1922, le Bureau s'est désintéressé de la question. Le Conseil d'administration a même été jusqu'à adopter à sa session de juillet (1) la résolution suivante :

« Le Directeur se mettra à la disposition de la Commission pour l'étude des questions de coopération intellectuelle

(1) 13^e Session, 27 juillet 1922. *B. O. du B. I. T.* du 16 août 1922, p. 311.

qui doit se réunir prochainement à Genève, en vue de lui fournir toutes les indications que possède le Bureau au sujet du travail intellectuel. »

Or, justement, et contrairement à ce qui avait été d'abord décidé, la Commission constituée comprend une sous-commission de la propriété intellectuelle, et la tâche qu'elle a abordée dès sa deuxième réunion « 18 décembre 1922 » constitue au premier chef une question de protection du travail intellectuel.

Mais après le vote qu'il a émis, il paraît bien difficile au Conseil de se ressaisir du problème (1).

b) Prise en tutelle des mutilés de la guerre.

Ces tentatives de prise en tutelle des travailleurs intellectuels, si injustifiées qu'elles nous apparaissent, s'expliqueraient à la rigueur, nous l'avons vu, par quelques arguments de texte d'ailleurs facilement réfutables ; mais aucun argument analogue ne saurait être invoqué pour soutenir les prétentions de l'Organisation permanente du Travail à l'égard des mutilés de la guerre, prétentions qui ne reposent sur aucune base juridique.

Certes, les mutilés de la guerre constituent une catégorie sociale dont le sort, souvent malheureux, mérite, au premier chef, d'attirer la sollicitude des philanthropes et des hommes d'Etat ; mais il ne s'ensuit point pour cela, que l'Organisation permanente du Travail soit qualifiée pour prendre en main cette œuvre de protection.

L'Organisation permanente du Travail, et nul doute ne saurait subsister sur ce point, a été créée pour permettre l'amélioration de la situation des travailleurs salariés concourant à l'œuvre de production, et à moins de considérer la guerre comme une industrie productive, on ne conçoit pas comment il serait possible d'assimiler les mutilés à des travailleurs salariés victimes d'accidents du travail.

Cette assimilation, d'ailleurs, n'a jamais été invoquée par

(1) Cependant au Congrès des confédérations de travailleurs intellectuels qui s'est tenu à Paris du 5 au 8 avril 1923 le Bureau s'est fait représenter.

le Bureau international du Travail qui s'est abstenu de fournir la moindre explication sur l'élargissement du cadre de son activité ; il s'est borné à se saisir de la question avec lenteur et prudence, mais en s'attachant chaque jour avec plus d'intérêt à ce nouveau problème, espérant ainsi éviter des polémiques dangereuses.

Ses espoirs sur ce point se sont, au surplus, réalisés, et la question de compétence n'a jamais été abordée ; on se l'explique d'ailleurs facilement. Ceux mêmes aux yeux desquels l'incompétence apparaissait manifeste n'ont pas osé contester les droits de l'Organisation permanente. Car comment s'insurger contre des mesures de protection prises en faveur des mutilés ? Personne n'a voulu se donner l'apparence de marchander les quelques compensations toujours insuffisantes dont bénéficie une catégorie particulièrement intéressante de citoyens.

Toutefois, juridiquement, le problème n'est pas résolu.

Déjà en août 1920, le Bureau international du Travail avait organisé un petit service spécialement chargé de s'occuper de la question des mutilés ; aucune étude sérieuse ne fut entreprise par ce service au cours de l'année 1920.

En 1921, au contraire, à la requête de plusieurs grandes associations de mutilés, et principalement de la « National Federation of Discharged and Demobilised Soldiers and Sailors », le Directeur demanda au Conseil d'administration (7^e session), 12-14 avril 1921) « de convoquer une Commission consultative qui serait composée de six à huit membres, et qui se réunirait à Genève pour examiner les principes des législations nationales, et voir si une certaine unité peut être établie ». Mais s'étant aperçu qu'une pareille proposition avait peu de chance d'être acceptée, il la retira avant qu'elle eût été mise en discussion.

Pourtant, à la suite de nouvelles interventions du Congrès de l'Union fédérale des associations françaises de mutilés (1) il saisit à nouveau le Conseil d'administration (8^e Session séance du 6 juillet 1921).

(1) Nancy, 15 juin 1921.

Lorsque commencèrent les débats, une vive opposition se manifesta aussitôt.

Plusieurs membres apportèrent successivement leurs objections et leurs réserves et le Directeur fut finalement obligé de proposer simplement de préparer, pour la prochaine session, un mémorandum précisant la position de la question.

La réunion de la Commission d'experts semblait ainsi provisoirement écartée. Mais, sous le prétexte d'obtenir une documentation plus précise et de mieux connaître les vœux des mutilés, le Directeur, se mettant en réalité en complète opposition avec les décisions de son Conseil, entra en relations avec les différentes fédérations qui sollicitèrent alors l'autorisation d'envoyer à Genève un certain nombre de représentants. Ces représentants se réunirent en conférence privée, les 12 et 13 septembre, sous la présidence même de M. Albert Thomas.

Cette conférence qui groupait des délégués des principales fédérations nationales de mutilés de guerre d'Angleterre, de France, d'Italie, de Pologne, d'Allemagne et d'Autriche à insisté auprès du Bureau pour entreprendre une action énergique, lui réclamant principalement :

a) De convoquer une Commission internationale, composée de représentants des organisations ouvrières, des organisations patronales, des associations de mutilés et des gouvernements, en vue de fixer les dispositions fondamentales d'un statut de travail des invalides.

b) De publier des études de documentation internationale sur l'organisation internationale de la prothèse et d'installer une exposition internationale permanente de prothèse.

c) D'étudier la possibilité d'établir des conventions internationales, ou des conventions d'État à État, pour le paiement des pensions des invalides de guerre résidant à l'étranger (1).

Ces vœux furent naturellement communiqués au Conseil

(1) B.O. du B.I.T., 15 octobre 1921, page 296.

d'administration qui, une fois de plus, s'inclina devant les décisions du Directeur.

Comme conclusion pratique, celui-ci qui craignait pourtant quelque opposition, proposa simplement : (1)

1^o De poursuivre les publications ;

2^o De constituer la Commission demandée ayant pour but d'établir un statut international des mutilés ;

3^o De prendre l'initiative d'une exposition de prothèse ;

4^o De transmettre aux gouvernements les demandes précises des mutilés.

Les suggestions 1, 3 et 4 furent adoptées (2) ; quant à la suggestion 2, elle fut transformée, et le Directeur fut simplement autorisé « à consulter et à convoquer les experts » pour l'étude des questions intéressant les mutilés et qui « rentrent dans la compétence de l'Organisation permanente du Travail », et il fut spécialement décidé d'écarter des attributions de la Commission l'étude des questions relatives aux pensions et des questions purement nationales.

La Conférence internationale du Travail, à sa session d'octobre 1921, n'avait pas manqué non plus de s'intéresser à l'affaire.

Saisie par M. Justin Godart d'une résolution tendant à donner mandat au Conseil d'administration de créer une Commission internationale de représentants des organisations ouvrières et patronales et des associations de mutilés, chargée d'étudier les problèmes relatifs au travail et à la prothèse professionnelle des mutilés de guerre et du travail, elle adopta, le 19 novembre, par 53 voix contre 0 une résolution un peu différente, souhaitant « que la conférence d'experts prévue par le Conseil d'administration soit réunie le plus tôt possible ».

Lorsque le Conseil d'administration se réunit en janvier (3) le Directeur exposa quelles seraient les attributions de la Commission d'experts : seules les questions de prothèse

(1) 9^e Session, 19-21 octobre 1921.

(2) Séance du 21 octobre.

(3) 11^e Session, 17 au 19 janvier 1922.

et d'organisation administrative des soins médicaux devaient être étudiées.

Toutes les assurances étaient ainsi fournies au Conseil que les points les plus délicats n'allaient pas être abordés, lorsque, le 2 mars, les experts se réunirent sous la présidence de M. Albert Thomas.

Après avoir entrepris l'examen des problèmes qui lui étaient dévolus, et demandé au Bureau international du Travail « de prendre l'initiative de l'organisation d'un centre de documentation, d'un service de recherche scientifique et de publication et d'une exposition internationale d'appareils de prothèse et d'orthopédie », après avoir aussi demandé un certain nombre de réformes de l'organisation administrative de la prothèse et de l'assistance médicale, les experts abordèrent une question qui avait été spécialement réservée et dont ils n'avaient pas à connaître : la situation des mutilés résidant hors de leur pays, problème essentiellement difficile dont ils n'hésitèrent pas à recommander les solutions les plus radicales.

D'après eux, il convient de réaliser la protection des invalides de guerre résidant à l'étranger en recourant à des conventions internationales ou, à défaut, à des conventions d'État à État.

Ces accords s'inspireraient du principe de la réciprocité, avec cette aggravation que « la qualité de bénéficiaire, la nature et l'étendue des bénéfices devraient être déterminées conformément aux dispositions de la loi du pays d'origine » (1), conception entièrement nouvelle, qui ne pouvait se prévaloir d'aucun antécédent, même en matière de traités de travail, et qui risquait, si elle était acceptée, de provoquer des mécontentements et des heurts, car il serait inadmissible qu'un mutilé français fût exposé à voir à côté de lui un travailleur appartenant à une nation autrefois ennemie, recevoir de l'État français des secours que lui refuserait à lui-même la loi française. Et les experts terminaient leur rapport en demandant au Bureau international

(1) *B. O. du B. I. T.*, 22 mars 1922, p. 201.

du Travail de communiquer leurs conclusions aux gouvernements, et d'agir de tout son pouvoir pour assurer, dans les conventions à intervenir entre États, le respect des principes qu'à l'unanimité ils avaient jugés les plus satisfaisants, insistant aussi pour qu'à une réunion future « l'étude des dispositions essentielles d'un statut du travail des invalides puisse être entreprise ».

Saisi de ces vœux par le Directeur qui n'hésita pas à recommander de communiquer aux gouvernements intéressés les conclusions des experts, et de leur apporter le concours technique qu'ils voudraient bien demander pour la conclusion des conventions envisagées, le Conseil d'administration (1) fut encore amené à s'occuper du problème.

Le groupe patronal, après s'être opposé à l'organisation d'une exposition de prothèse, en raison des frais élevés qu'une pareille exposition risquait d'entraîner, fit ressortir que les experts avaient dépassé la mission à eux confiée, en abordant le problème de la situation des mutilés résidant hors de leur pays et du statut du travail des invalides.

Pour clore le débat, deux motions furent déposées sur le bureau du Conseil. La première était ainsi conçue : « Le Conseil, reconnaissant l'intérêt que présentent pour les mutilés la plupart des questions dont se sont occupés les experts désignés, mais estimant que les crédits dont il dispose ne permettent pas, pour le moment, d'engager les dépenses nécessaires pour réaliser les vœux émis, charge le Directeur de continuer ces études et de recueillir la documentation sur les points entrant dans le programme tracé antérieurement par le Conseil » (2). Cette motion fut adoptée à une assez forte majorité.

L'autre, présentée par M. Poulton, délégué ouvrier britannique, demandait au Conseil, d'une part, de communiquer aux gouvernements les conclusions des experts, et, d'autre part, d'exercer toute l'activité possible en vue d'assurer dans les conventions à intervenir

(1) 12^e Session du 4 au 7 avril 1922.

(2) Séance du 7 avril, *B. O. du B. I. T.*, 26 avril 1922, p. 271.

entre Etats le respect du principe de la réciprocité absolue, avec application de la loi du pays d'origine. Elle fut renvoyée à une autre session.

Il était ainsi permis d'espérer le rejet de cette motion, mais lorsqu'elle revint à la session d'Interlaken (1), malgré l'opposition du Président du Conseil d'administration et du Directeur, qui voulaient que le texte des vœux fût transmis purement et simplement aux gouvernements, sans que le Conseil fût appelé à se prononcer, elle fut adoptée dans son intégralité.

Le Conseil semble donc s'être rallié aux conclusions des experts. Il s'est même cru autorisé à adresser une recommandation dans le sens de ces conclusions, s'arrogeant ainsi un pouvoir exclusivement réservé à la Conférence et déjà le ministre de la Prévoyance de la République tchéco-slovaque a sollicité la collaboration du Bureau pour la réalisation d'un accord de réciprocité entre la Tchéco-Slovaquie et l'Allemagne; naturellement le Bureau s'est déclaré prêt apporter son concours aux deux gouvernements (2).

Ce geste de la Tchéco-Slovaquie venant ainsi soutenir l'action du Bureau international du Travail dans la question des mutilés ne constitue pas une manifestation isolée.

Déjà, en 1920, alors que le Directeur du Bureau commençait à peine à s'intéresser au problème, le Gouvernement français a reconnu la compétence de l'Organisation. En vertu du décret du 12 octobre 1920, l'Office des mutilés et réformés de la guerre qui compte 80 membres, comprend un représentant du Bureau international du Travail.

Si un pareil état d'esprit continue à régner au sein des milieux gouvernementaux des pays adhérant à l'Organisation permanente, il est à craindre que celle-ci, se sentant soutenue, n'augmente encore ses prétentions.

Après avoir attiré à elle les travailleurs intellectuels et

(1) 13^e Session, 25 au 28 juillet, *B. O. du B. I. T.*, 16 août 1922, p. 301.

(2) Rapport du Directeur à la 4^e Conférence du Travail, p. 249.

les mutilés, où s'arrêtera-t-elle? Engagée sur cette pente, on ne voit pas pourquoi elle n'étendrait pas sa mission de protection aux fonctionnaires et aux soldats. Car si illégale et dangereuse que soit une pareille extension, on n'a nullement l'assurance, qu'elle ne sera pas envisagée un jour.

Déjà d'ailleurs, sur un point, à vrai dire spécial, mais susceptible de créer un précédent dangereux, le Bureau s'est saisi d'une question d'ordre essentiellement administratif. Nous voulons parler de l'enquête menée en Allemagne, dans les camps de prisonniers russes.

c) Mission envoyée dans les camps de prisonniers russes en Allemagne.

Il existe en Allemagne un certain nombre de camps dans lesquels sont internés des ressortissants russes. Ces ressortissants sont d'anciens prisonniers russes, et des soldats de l'armée blanche ou de l'armée rouge qui ont été incorporés contre leur gré ; leurs femmes et leurs enfants accompagnent beaucoup d'entre eux.

Aucun d'ailleurs n'est retenu contre son gré, et la plupart au contraire, pour des raisons politiques ne sauraient songer à retourner en Russie.

Néanmoins, pendant l'été 1921, des plaintes ont attiré l'attention du Bureau international du Travail sur la situation de ces camps (1).

Le Directeur entra immédiatement en rapport avec le gouvernement allemand (2) qui autorisa le Bureau à mener une enquête (3).

Cette enquête, dont fut chargé M. William Martin, chef du service des enquêtes générales, fut poursuivie pendant le mois de février 1922, et dans son rapport, M. William Martin, qui n'avait pas constaté les graves

(1) Réclamation du Comité exécutif de la Conférence des membres de la Constituante de Russie (17 août 1921). — Réclamation de la Fédération syndicale internationale (2 septembre 1921), — [d'un groupe de prisonniers (25 septembre 1921).

(2) 8 octobre 1921.

(3) 24 décembre 1921.

abus dénoncés, se contenta de suggérer certaines améliorations à apporter au régime de l'internement, notamment (4):...

d) Suppression de toute sanction disciplinaire pour des fautes commises en dehors des camps...

f) Interdiction à la police de soumettre à l'internement des gens qui ont du travail et ne sont chômeurs que momentanément.

En somme, le Bureau international du Travail s'est permis d'évoquer une affaire qui ne présentait aucun rapport, même lointain, ni avec la réglementation internationale du travail, ni avec la législation ouvrière. Il s'agissait d'un pur problème administratif dans lequel le pouvoir exécutif de chaque État a toujours joui de la plus entière liberté. On n'aperçoit pas ce que l'Organisation permanente avait à faire dans un pareil domaine.

d) Prise en tutelle des travailleurs de couleur.

Plus raisonnables apparaîtraient peut-être ses prétentions à la protection des travailleurs de couleur; quelque ardue que soit cette tâche parce qu'elle risque de heurter les susceptibilités des nations colonisatrices, elle semble rentrer dans le cadre de la XIII^e partie du Traité: il s'agit d'ouvriers salariés, dont la condition est souvent inférieure, et qui ne sauraient dès lors échapper à l'action protectrice de l'Organisation permanente du Travail.

Cette conception un peu simpliste se heurte cependant à un grand nombre d'objections.

Tout d'abord, incontestablement, les Conventions internationales qui visent tous les travailleurs s'appliquent, par cela même, aux travailleurs de couleur, sous la seule condition qu'ils travaillent dans une colonie à laquelle le gouvernement métropolitain décide d'appliquer la convention.

Mais, et c'est là que surgit une difficulté, la Conférence

(4) *B. O. du B. I. T.*, 2 août 1922, p. 239.

est-elle fondée à aller plus loin et à élaborer des projets de conventions visant la seule protection des travailleurs de couleur?

Nous ne le pensons pas, car elle aborderait alors une question de législation coloniale.

Pour arriver à réaliser une protection efficace des travailleurs salariés, les réformateurs ont été obligés de distinguer entre les hommes d'après leur profession, leur âge ou leur sexe, et même leur nationalité, mais jamais la législation sociale n'a prévu de mesures spéciales pour certaines races. Lorsque ces mesures spéciales sont établies, on se trouve en présence d'une question non plus de législation sociale, mais de législation coloniale, et en l'absence de textes une interprétation rationnelle n'autorise pas à penser que les rédacteurs du Traité de Paix aient entendu confier à l'Organisation permanente du Travail une mission en matière de législation coloniale.

D'ailleurs, le Pacte de la Société des Nations apporte des précisions singulièrement intéressantes sur ce point.

Tout Etat qui se voit confier un mandat sur un territoire donné, doit, chaque année, fournir un rapport pour permettre à la Société des Nations de contrôler la façon dont ce mandat a été exercé, et de déterminer si les devoirs qui incombent à une nation colonisatrice, à l'égard de peuples à civilisation moins avancée, ont été remplis (Art. 22 du Pacte de la Société des Nations).

C'est donc la Société des Nations qui est investie de cette haute mission de protection vis à vis des travailleurs de couleur, et en entreprenant une tâche analogue l'Organisation permanente se livrerait à un empiétement certain ; le seul tempérament susceptible d'être apporté, consisterait à associer le Bureau international du Travail, à titre consultatif, aux travaux de la Commission des mandats de la Société des Nations, lorsqu'il s'agit d'une question de travail indigène.

Mais en dehors de ce tempérament dont on a déjà des exemples, aucune autre intervention ne serait justifiable.

Malgré cela, le Directeur, saisi par M. du Bois, directeur

du bureau international pour la défense des indigènes, d'une résolution adoptée par le deuxième Congrès panafricain, réuni à Londres, Bruxelles et Paris aux mois d'août et de septembre 1921, et ainsi conçu : « Le deuxième Congrès panafricain demande qu'au Bureau international du Travail il soit institué une section chargée spécialement de considérer en détail les conditions et les besoins des travailleurs indigènes en Afrique et ailleurs. Le Congrès croit fermement que l'on ne peut ni comprendre ni résoudre les problèmes du travail du monde, tant que sera asservi et négligé le travail des races de couleur et surtout des noires. Le Congrès croit en outre que les premiers pas vers l'émancipation du travail dans le monde seront faits quand une sérieuse enquête sur le travail indigène sera organisée, » répondit simplement, d'abord que la création de cette section spéciale pourrait encore paraître prématurée ; puis à la suite d'une nouvelle demande émanant de M. Candace, député de la Guadeloupe, et d'un certain nombre de sociétés suisses et françaises de protection des indigènes, il demanda au Conseil d'administration, à sa 12^e session (1), d'affecter à l'examen des questions de protection du travail indigène, un fonctionnaire spécial du Bureau.

Ce fut à la 13^e session seulement que la question vint en discussion (2), Après un bref échange de vues, le Conseil décida séance tenante de confier à une des divisions du Bureau l'étude du travail indigène.

La compétence du Bureau en cette matière est donc elle aussi officiellement reconnue par le Conseil d'administration.

e) Prise en tutelle des émigrants à bord des bateaux.

A cette même 13^e session, le Conseil d'administration a été invité par le Directeur, à aborder l'étude d'un problème

(1) 12^e Session, du 4 au 7 avril 1922.

(2) Séance du 25 juillet 1922.

de droit commun, mais grâce à l'attitude des délégués patronaux il n'est pas sorti du cadre normal de son activité.

Le Directeur, en effet, demandait au Conseil de faire étudier par le service de l'émigration deux des points qui avaient été signalés comme particulièrement intéressants par la Commission internationale de l'émigration, à savoir :

1^o La question de l'examen des émigrants au point de départ ;

2^o La question des conditions d'hygiène en cours de route, à bord des navires et sur les chemins de fer.

Ce second point échappait complètement au Bureau, et les représentants patronaux qui s'en étaient rendu compte tinrent immédiatement à signaler le fait à leurs collègues.

La partie XIII du Traité de Paix ne vise en effet que l'étude de la condition des travailleurs considérés comme tels. Un émigrant, fût-il déjà lié par un contrat de travail, ne constitue aux yeux de la compagnie qu'un simple voyageur, et le contrat qui lie l'un à l'autre une compagnie et un voyageur rentre dans le droit commun. Particulièrement, la responsabilité des entrepreneurs est régie, suivant qu'il s'agit d'un transport par voie de terre ou par voie de mer, par le droit commercial ou par le droit maritime. Et on ne saurait établir une législation spéciale pour une catégorie particulière de voyageurs, celle des émigrants.

Les représentants patronaux insistèrent aussi sur cette considération qu'un organisme international, la Conférence diplomatique de droit maritime, s'occupe depuis longtemps des passagers et des émigrants, et qu'elle ne peut être dessaisie.

Cette distinction si juste entre les problèmes de droit commercial et de droit maritime, d'une part, et les problèmes de législation ouvrière, d'autre part, ne fut naturellement pas acceptée par les délégués ouvriers qui essayèrent de démontrer que l'émigrant était assimilable à un ouvrier sans travail.

Quant au Directeur, il s'étonna que la question de la compétence fût abordée si tard, puisque le rapport de la

Commission avait été précédemment communiqué à la Commission paritaire maritime, et que les armateurs n'avaient soulevé aucune objection.

Sentant cependant qu'une majorité risquait de se former contre le projet qu'il défendait (le président du Conseil d'administration dont l'impartialité ne pouvait être suspectée avait estimé que la compétence du Bureau était des plus discutable), M. Albert Thomas proposa de réserver l'étude des deux questions litigieuses et de les remplacer par trois autres ne prêtant à aucune équivoque.

Cette proposition fut acceptée, et jusqu'à ce jour on ne s'est plus préoccupé du transit des émigrants, mais dans l'avenir ne l'évoquera-t-on pas de nouveau?

f) La Conférence et le problème de l'habitation.

L'activité de l'Organisation dans ce domaine ne se ralentit d'ailleurs pas, et nous nous trouvons amenés à signaler une nouvelle question d'ordre législatif qui a été soumise à la 4^e Conférence du travail.

Elle a trait cette fois au problème de l'habitation.

MM. Solinas et d'Aragona, délégués italiens, soumirent à la Conférence la résolution suivante : (1).

« Considérant que le problème de l'habitation présente un intérêt particulier, tant pour les patrons que pour les travailleurs, ainsi que pour les gouvernements des Etats Membres de l'Organisation permanente du Travail, et que ce problème est de sa compétence.

« La Conférence charge le Conseil d'administration du Bureau international du Travail de mettre le Bureau à même d'entreprendre, avec la collaboration d'experts des études à ce sujet et dans ce but, de convoquer une réunion peu nombreuse d'experts qui suggéreraient au Bureau international du Travail, avec pleine autorité, les méthodes à suivre dans les études à entreprendre, et qui

(1) Compte rendu provisoire, n° 8, Annexes, p. 10.

le feraient profiter de tout le travail antérieurement accompli. »

Cette résolution, suivant l'usage, fut renvoyée au Conseil d'administration.

Le Conseil d'administration n'a pas encore statué à son égard. Juridiquement, il ne peut que la considérer comme nulle et non avenue, car l'étude problème de l'habitation ne rentre à aucun degré dans le cadre des attributions de l'Organisation permanente.

4^o Incompétence de l'Organisation sur les questions de politique internationale.

Si, comme nous venons de le mettre en lumière, l'Organisation permanente du Travail s'est souvent attachée à l'étude des problèmes sociaux, économiques et législatifs, elle s'est laissé entraîner aussi à s'occuper de questions politiques internationales.

Quoique la Conférence de Paris, lorsqu'elle essaya de poser les fondements de la paix future, ait pris soin de charger deux institutions différentes de réaliser, l'une la paix sociale, l'autre, la paix internationale, la séparation si nettement établie n'a pas toujours été respectée, et sur l'initiative même de la Société des Nations, l'Organisation permanente a été chargée de collaborer à l'étude du problème du désarmement.

Le 25 février 1921, pour donner suite à une résolution de l'Assemblée en date du 16 décembre 1920, le Conseil de la Société des Nations décida, sur le rapport de M. Léon Bourgeois, de constituer une commission temporaire mixte du désarmement composée de 22 membres, dont 6 membres du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, savoir : 3 membres patrons et 3 membres ouvriers (1).

(1) *B. O. du B. I. T.*, 23 mars 1921, p. 397, 398, 399.

Notification de cette décision fut adressée par le Secrétaire général de la Société des Nations au Directeur du Bureau qui saisit le Conseil d'administration à sa session d'avril (1).

Immédiatement, le groupe patronal s'opposa à la désignation des délégués, faisant valoir qu'en donnant suite à l'invitation de la Société des Nations, on outrepassait les droits du Bureau international du Travail, car la question touchait à des questions d'ordre politique.

Malgré ces protestations, le Conseil, à une forte majorité répondit affirmativement à l'invitation de la Société des Nations. Les patrons alors, comme les nominations devaient être faites sur présentation des groupes, décidèrent de ne procéder à aucune désignation, et au lieu de remettre la liste de leurs candidats, ils donnèrent simplement lecture de la déclaration suivante :

« Les membres patrons du Conseil d'administration du Bureau international du Travail.

« Vu la lettre de la Société des Nations.

« Considérant qu'ils ne sauraient trouver dans les attributions qu'ils tiennent de la partie XIII du Traité de Paix et dans les pouvoirs qui leur ont été confiés par leurs mandants pour exercer leurs fonctions, aucun texte qui les autorise, en tant que membres du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, à accepter le mandat que la Société des Nations voudrait leur voir assumer.

« Considérant qu'ils sont certains d'interpréter les sentiments de leurs mandants en déclarant que ceux-ci se feront un devoir de répondre aux demandes qui pourront être faites à ce sujet à leurs organisations par l'intermédiaire de leurs gouvernements.

« Décident de ne pas prendre part aux votes qui vont intervenir. » (2).

Le Conseil, respectueux de la volonté ainsi manifestée transmet à la Société des Nations, en même temps que la

(1) 7^e session, Genève, 12-14 avril 1921.

(2) Séance du 14 avril, matin. *B. O. du B. I. T.*, 4 mai 1921, p. 557.

liste des représentants ouvriers, cette déclaration du groupe patronal.

* * *

Telle est actuellement l'histoire des excès de compétence que l'on relève à la charge de l'Organisation permanente du Travail.

Où s'arrêtera cette histoire? Tout pronostic demeure interdit. Verrons-nous cette action envahissante s'étendre encore, ou au contraire, diminuer peu à peu pour disparaître tout à fait?

Cela dépendra, semble-t-il, de l'attitude des différents groupes au sein du Conseil d'administration, puisque c'est le Conseil qui prépare l'ordre du jour de la Conférence, en même temps que c'est à lui aussi que celle-ci renvoie toutes les questions délicates et litigieuses.

Le groupe ouvrier tout entier, et à sa tête M. Jouhaux, réclame impérieusement, en se fondant sur les termes très larges du préambule de la XIII^e partie du Traité de Paix, un accroissement de l'activité du Bureau qui, il l'espère, continuera à défendre les principales revendications du syndicalisme.

En face du groupe ouvrier, le groupe patronal, d'abord timide et hésitant, paraît actuellement décidé à s'opposer par tous les moyens légaux à de nouveaux empiétements. La demande d'enquête sur la production qu'il avait provoquée mais qui, finalement, s'est retournée contre lui, a constitué pour lui une dure leçon.

Entre ces deux tendances opposées, le groupe gouvernemental, sans politique déterminée, et sans homogénéité, bien que soutenant le plus généralement la politique du groupe ouvrier, cherche encore sa voie.

L'esprit d'enthousiasme qui animait les fondateurs de l'Organisation permanente du Travail subsiste encore chez lui. Son président, M. A. Fontaine, et un de ses membres les plus écoutés, M. Mahaim ont été membres de la Commission de législation internationale de la Conférence de la Paix. Ils se sont attachés à l'Organisation permanente du

Travail comme chacun s'attache à son œuvre et sont portés tout naturellement à étendre plutôt qu'à restreindre le rôle du Bureau.

D'autre part, et c'est surtout à cela, selon nous, qu'il faut attribuer les énormes majorités qui ont toujours été réunies lorsqu'il s'est agi d'approuver les empiétements, même les plus manifestes, le groupe gouvernemental, à cause de sa faiblesse organique, a toujours suivi aveuglément les directives de M. Albert Thomas.

Or, le Directeur, sur tous ces problèmes, ne se contente pas d'exposer impartialement les faits de la cause ; avant même que le Conseil ait statué, ou lorsque le Conseil a encore réservé son opinion, il aborde la question, l'étudie et apporte une solution qui trop souvent est acceptée.

Soit à propos de la demande d'enquête en Russie, soit sur la question de la répartition des matières premières, soit pour l'étude du statut des mutilés, comme nous avons pu le voir, il a toujours mis le Conseil en face du fait accompli, lui laissant simplement l'alternative de critiquer, ou, au contraire, d'approuver après coup l'action entreprise. C'est à cette seconde solution que le Conseil par force plus que par raison, s'est toujours rallié, et on n'aperçoit pas qu'un changement dans son orientation doive intervenir à brève échéance.

Pendant l'été 1922, cependant, le problème de la compétence a été porté, sur des points particuliers, il est vrai, devant la Cour permanente de Justice internationale, et l'on était fondé à espérer que le jugement qui interviendrait aurait pour conséquence d'orienter soit dans un sens soit dans l'autre, l'activité du Bureau.

Cet espoir s'est trouvé déçu.

Par une première décision, en effet, rendue conformément aux conclusions de M. Albert Thomas, la Cour permanente a estimé que la compétence de l'Organisation internationale s'étendait à la réglementation du travail des personnes employées dans l'agriculture.

Les tendances envahissantes du Bureau auraient été ainsi grandement encouragées si une décision d'esprit dia-

métralement opposé n'avait été en même temps rendue. La Cour a, en effet, jugé que les questions de production agricole, comme toutes les autres questions de même nature, débordaient du cadre de l'activité de l'Organisation permanente. (1)

Ce second jugement empêchera sans doute dans l'avenir les interventions du Bureau en matière économique, et le Directeur s'en était si bien rendu compte par avance que lorsque le gouvernement français invita le Conseil de la Société des Nations à transmettre sa demande d'avis à la Cour permanente de justice internationale, il essaya de dissuader le Conseil d'effectuer cette transmission, en soutenant que jamais l'Organisation permanente du Travail n'avait abordé des questions de production.

Quoi qu'il en soit, pour arrêter d'une manière complète dans l'avenir les empiétements continuels de l'Organisation permanente du Travail, il semble indispensable d'obtenir de la Cour une décision d'ordre très général sur la compétence de cette Organisation.

Il s'agirait d'être définitivement fixé sur l'esprit dans lequel doit être interprétée la partie XIII du Traité de Paix et de savoir si l'activité du Bureau peut être étendue à d'autres questions que celles qui sont expressement prévues, ou si, au contraire, l'établissement d'une réglementation internationale constitue juridiquement la seule fin de cette activité.

A une question ainsi posée, la réponse ne semblerait pas douteuse.

A un moment donné, à la suite d'une divergence de vue avec le Conseil d'administration le groupe patronal s'était demandé si cette réponse il ne convenait pas de la provoquer, mais aucune suite n'a été donnée à ce projet qui paraît aujourd'hui oublié.

C'est précisément à propos des nombreuses enquêtes organisées par le Bureau que le groupe patronal s'était ému.

Nous avons vu précédemment (2) que seule, la Conférence

(1) Sur ces deux points, voir plus loin, p. 306.

(2) Voir plus haut, p. 131.

internationale du travail avait le pouvoir d'ordonner des enquêtes. Et ce sont ces deux problèmes — pouvoir du Directeur et du Conseil d'administration en matière d'enquêtes (question d'organisation intérieure) — nature des recherches qui peuvent être entreprises par le Bureau (question de compétence) — qui se sont trouvés joints.

Le 12 janvier 1921, à la 6^e session du Conseil d'administration qui se tenait à Genève. M. Christie représentant du Gouvernement canadien, frappé par l'importance toujours grandissante que prenaient les enquêtes dans l'activité générale du Bureau, donna lecture d'une déclaration dans laquelle il indiquait qu'à son avis le Bureau international du Travail s'était engagé dans une voie différente de celle à lui assignée par la partie XIII du Traité de Paix (1).

Et il montra avec beaucoup de force que le Directeur et le Conseil d'administration se substituaient continuellement à la Conférence pour ordonner des enquêtes, n'ayant nullement pour objet l'établissement de conventions internationales ;

L'affaire était ainsi abordée de face et une discussion immédiate s'ensuivit.

Plusieurs membres du Conseil appartenant soit au groupe gouvernemental, soit au groupe patronal reconnurent que les enquêtes entreprises par le Bureau devaient rester strictement sur le domaine assigné par le Traité de Paix à l'Organisation permanente. Les représentants ouvriers par contre, se montrèrent très opposés à la conception qui venait d'être énoncée, et en invoquant les décisions prises précédemment, démontrèrent facilement que le Conseil d'administration n'avait jamais adopté pareil point de vue ; quant au Directeur, sentant combien son autorité se trouverait diminuée si le Conseil d'administration se ralliait à l'opinion de M. Christie, il pressa le Conseil de ne pas se lier par une décision de principe, et il exprima même l'opinion que ce serait remettre en cause toute l'activité du Bureau que de discuter quant au fond la déclaration de M. Christie.

(1) *B. O. du B. I. T.*, 26 janvier 1921, p. 110.

On ne pouvait cependant pas enterrer ainsi définitivement l'affaire, mais en présence des difficultés soulevées, on renvoya la discussion à une prochaine session en votant, une motion qui invitait le Directeur à présenter pour le prochain Conseil un rapport et des propositions sur les pouvoirs du Conseil en matière d'enquête.

A la 7^e session lorsque le rapport du Directeur (rapport opposé à toute limitation des pouvoirs du Conseil) fut débattu (2) le groupe patronal qui s'était concerté et qui était décidé à demander au Conseil de renoncer à toutes les enquêtes qui ne paraissaient pas être autorisées par la partie XIII du traité de Versailles défendit avec force son point de vue. Son Président le 13 avril au matin donna lecture d'une résolution qui, si elle avait été admise, aurait mis fin dans l'avenir à toute discussion sur l'activité du Bureau.

« Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail.

« Après avoir pris connaissance du rapport du Directeur sur la compétence du Conseil d'administration et du Directeur en matière d'enquêtes.

« Après avoir examiné à nouveau les attributions et les pouvoirs que les statuts et les règlements fixent au Conseil d'administration et au Bureau international du Travail,

« Considérant que la partie XIII du Traité de Paix n'envisage que deux sortes d'enquêtes ;

« Celles prévues à l'article 396 et qui doivent être prescrites par la Conférence.

« Celles prévues par les articles 411 et suivants, et qui doivent être faites à la suite de plaintes contre un Membre qui n'assurerait pas, d'une manière satisfaisante, l'exécution d'une convention qu'il aurait ratifiée,

« Considérant qu'aussi bien, d'après les règles du droit public interne des pays Membres de l'Organisation permanente du Travail que d'après les règles du droit public international, toute enquête a pour objet de dégager d'un

(2) Séance du 12 avril après-midi.

ensemble d'investigations poursuivies d'après des règles strictement définies et devant atteindre, avec des garanties nettement déterminées, les auteurs ou les témoins des faits enquêtés en vue de réunir les éléments certains qui permettront de concourir à l'établissement [de la vérité (Convention du 18 août 1907 de La Haye sur les commissions internationales d'enquêtes).

« Considérant d'autre part qu'il importe de déterminer d'une façon précise les attributions et les pouvoirs que l'article 396 a donnés au Bureau international du Travail en matière d'information.

« Considérant dans cette matière ledit article donne au Bureau international du Travail, et partant à son Directeur sous l'autorité et la responsabilité du Conseil d'administration le droit et le devoir de centraliser et de distribuer toutes informations concernant la réglementation internationale de la condition des travailleurs et du régime du travail, en particulier l'étude des questions qu'il est proposé de soumettre aux discussions de la Conférence en vue de la conclusion de conventions internationales.

« Considérant que le terme « information » doit s'entendre et s'entend d'une œuvre essentiellement documentaire et non pas de l'élaboration d'une œuvre constructive,

« Considérant que dans cette collecte de documents, l'article 396 a encore nettement indiqué et limité l'ordre des documents sur lesquels pouvait et devait s'exercer l'activité du Bureau international du Travail, à ceux qui ont une relation directe avec la réglementation internationale du travail.

« Décide :

« 1^o Que dorénavant les enquêtes soient limitées aux seules investigations poursuivies en vertu des articles 396 et 411 et suivants du Traité de Paix ;

« 2^o Que les informations recueillies par le Bureau international du Travail dans les ordres de questions relevant de son activité normale, et préalablement déterminées par le Conseil, ou pour un objet spécial

spécialement indiqué par le Conseil devront être d'ordre documentaire, et ne concerner que les faits qui rentrent ou peuvent rentrer dans le domaine de la législation internationale ;

« Les mêmes règles s'appliqueront à leur publication. » (1).

La discussion de cette résolution fut renvoyée à la séance du lendemain.

Les représentants ouvriers d'abord déclarèrent que le projet de résolution était inacceptable parce qu'il aurait pour effet de restreindre le champ d'action de l'Organisation internationale du travail dans des proportions telles que le Bureau cesserait d'avoir aux yeux des ouvriers la valeur sociale qui lui a toujours été reconnue et qu'il n'était pas opportun d'examiner la question au point de vue juridique.

Un représentant gouvernemental proposa alors un texte transactionnel, mais la question ne fut définitivement liquidée qu'à la séance du soir,

Plusieurs résolutions se trouvaient en présence et le débat se clotura par l'adoption d'une motion de M. de Michelis ainsi conçue :

« Le Conseil d'administration estime qu'il n'est ni utile, ni nécessaire, d'indiquer en termes précis la nature des enquêtes qui peuvent être entreprises par le Bureau international du Travail, en vertu des attributions qui lui ont été conférées par le Traité de Paix et dans le domaine défini par le préambule de la partie XIII.

« Il décide que dorénavant les questions se référant à des enquêtes spéciales et importantes doivent être soumises au Conseil d'administration, en même temps que le plan général de l'enquête et le devis des frais. »

Quant à la motion patronale, mise aux voix, elle fut repoussée à une forte majorité.

Le groupe patronal déclara alors par l'organe de son président que, puisque le Conseil d'administration n'avait pas estimé pouvoir partager son opinion, il porterait la

(1) *B. O. du B. I. T.*, 4 mai 1921, p. 555.

question devant la Cour permanente de justice internationale.

Mais cette déclaration n'a jamais été suivie d'effet.

C'est que, aux termes de ses statuts, la Cour permanente de justice internationale ne peut être saisie qu'à la demande d'un Etat ou du Conseil de la Société des Nations.

Le groupe patronal se trouve ainsi désarmé. Il serait cependant absolument indispensable que la question soulevée par lui fût définitivement jugée.

Ne se trouvera-t-il aucun Etat pour prendre l'initiative qui lui demeure interdite ?

Les textes, nous l'avons vu, ne prêtent à aucune difficulté, et la Cour reconnaîtrait, sans aucun doute, que l'Organisation permanente ne peut aborder que l'examen des problèmes rentrant dans le domaine de la réglementation internationale du travail.

ANNEXE A LA SECTION I

Compétence en Matière agricole (1) - (2).

La question de la compétence en matière agricole, comme nous avons été déjà amené à le constater, se présente dans des conditions particulièrement délicates.

(1) L'exposé doctrinal de la question de la compétence de l'Organisation permanente du Travail en matière agricole trouve seul place dans cette annexe. La controverse, en effet, pèse d'un tel poids sur toute l'activité de l'Organisation au cours des années 1921-1922, que nous avons jugé préférable, pour éviter toute répétition, d'en faire seulement l'historique lorsque nous aborderons l'examen général de l'activité de l'Organisation permanente du travail (p. 291.)

(2) Consulter principalement :

En faveur de la compétence agricole :

De Maday ; La compétence de l'organisation internationale du travail en

On serait, a priori, porté à admettre la compétence de l'Organisation permanente du Travail en matière agricole. Cette compétence paraît résulter naturellement des termes très larges du Traité de Paix, qui, ne séparant pas les différentes catégories de travailleurs, semble interdire toute distinction entre l'industrie et l'agriculture.

Une pareille distinction, purement arbitraire, serait surtout, dit-on, opposée à l'esprit qui a présidé à l'élaboration du Traité de Paix : c'est en s'inspirant de considérations de justice sociale que les plénipotentiaires de 1919 ont estimé nécessaire d'améliorer dans l'avenir le sort des masses laborieuses et de reconnaître dès maintenant les droits des travailleurs. Serait-on fondé à prétendre que cette haute mission de protection, les plénipotentiaires de 1919 n'aient entendu la remplir qu'à l'égard des travailleurs industriels et se soient délibérément désintéressés de toute la masse du prolétariat agricole ? Une pareille interprétation est rejetée sans discussion par les partisans de la compétence en matière agricole.

La pensée des rédacteurs du Traité d'après eux, se manifeste clairement ; et à leurs yeux le préambule et l'art. 427. ne prêtent à aucune équivoque.

matière agricole (*Questions pratiques de droit ouvrier*, novembre-décembre 1921, janvier-février 1922).

Note contenant les observations du Bureau international du travail et adressé au Conseil de la Société des Nations (*B. O.*, 28 juin 1922, p. 443 et suivantes).

Mémoire supplémentaire du Bureau en réponse à la note de M. de Lapradelle (*B. O.*, 30 août 1922, p. 383 et suivantes).

Enfin, les dépositions de MM. Talbot, Albert Thomas et Jouhaux devant la Cour (*B. O.*, 26 juillet 1922, p. 144 et suivantes).

Décision de la Cour (*B. O.*, 6 septembre 1922, p. 343 et suivantes).

Contre la compétence en matière agricole :

Souchon. La Société des Nations et les réglementations agricoles. (*Revue politique et parlementaire*, septembre 1921).

Déposition de M. R. Pinot devant la commission d'Agriculture du Sénat. (*Le Parlement et l'Opinion*, 20 juillet 1921).

Mémoire de M. Charles Dupuis, présenté au nom de la Société des Agriculteurs de France (*B. O.*, 6 septembre 1922, p. 356 et suivantes).

Note additionnelle aux explications orales du représentant du Gouvernement français devant la Cour permanente de Justice internationale (*B. O.*, 30 août 1922, p. 316 et suivantes).

Plaidoirie de M. de Lapradelle et déposition de M. Jules Maenhaut (*B. O.*, 26 juillet 1922, p. 324 et suivantes).

Le premier alinéa de l'art. 427, particulièrement, leur paraît décisif dans sa brièveté.

« Les Hautes Parties Contractantes reconnaissant que le bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs salariés est d'une importance essentielle au point de vue international, ont établi, pour parvenir à ce but élevé, l'Organisme permanent prévu à la section I et associé à celui de la Société des Nations ».

Ce texte est conçu en termes très généraux ; il ne distingue pas entre les catégories de travailleurs, et il constitue surtout une profession de foi indiquant admirablement toute l'étendue du vaste programme de rénovation sociale que se sont fixé les Alliés. Comment limiter ce programme aux seules questions de législation industrielle ?

Telle est l'interprétation qui, naturellement se présente à l'esprit ; logique et rationnelle, elle semble s'imposer et ne pas en permettre d'autres.

Pourtant, une étude plus approfondie, fait aussitôt surgir une difficulté.

Une assimilation complète du travail industriel et du travail agricole au point de vue de leur réglementation, constituerait une nouveauté dont on peut à bon droit s'étonner. Toutes les législations, de quelque pays qu'elles émanent, ont toujours établi une démarcation profonde entre le travail industriel et le travail agricole, et alors que l'un se voit protégé par des dispositions nombreuses et précises, le second, au contraire, ne provoque que rarement l'intervention des hommes d'État. Au point de vue international, particulièrement, les conventions de Berne, qui constituent l'unique précédent aux clauses ouvrières du Traité de Paix, visent, exclusivement le travail industriel ; et cela s'explique facilement : il est en effet très difficile d'entreprendre la protection du travail agricole par voie de mesures générales. Les intempéries, les saisons, la nature des travaux nécessitent une très grande élasticité de la longueur de la journée de travail, et, selon le mot

de M. de Lapradelle, « c'est le caractère même de l'agriculture, qui se dérobe, qui se soustrait, par sa nature même, au fonctionnement de la partie XIII ». Au surplus, les conditions hygiéniques qui se trouvent en général réalisées dans le travail des champs, permettent au législateur de laisser à l'ouvrier agricole beaucoup plus de latitude qu'à son camarade de la ville.

Le Traité de Versailles a-t-il sciemment oublié ce passé, et méconnu ces vérités?

Et l'on est tout naturellement amené à serrer les textes d'un peu plus près et à rechercher si, d'un examen attentif de ces textes ne se dégage pas la distinction nécessaire.

Tout d'abord, les termes très généraux du préambule et de l'art. 427 ne nous arrêteront pas, nous avons vu précédemment (1) que ce préambule et cet article ne présentaient aucun caractère juridique, et que seuls, les articles réglementant l'organisation et le fonctionnement de l'institution devaient être retenus.

Ceux-ci, nous l'avons vu paraissent aussi il est vrai, s'appliquer aux travailleurs en général; mais on doit examiner si, par ailleurs, d'autres dispositions ne viennent pas donner à cette expression une précision qui lui manque; et c'est alors que l'on est amené à constater que si les mots « agricole » et « agriculture » ne sont pas une seule fois employés dans l'ensemble des textes, les mots « industriel » et « industrie » au contraire reviennent à maintes reprises (2), et ils revêtent un caractère tellement restrictif qu'il devient absolument impossible de prétendre appliquer la partie travail du traité à d'autres matières qu'au travail industriel.

D'après l'art. 393.

« ... Sur les 12 personnes représentant les gouvernements au sein du Conseil d'administration, 8 seront nommées par les Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable... »

(1) Voir plus haut, p. 66.

(2) Art. 393 : deux fois. Art. 396 : 1 fois. Art. 405 : 2 fois. Art. 412 : 1 fois. Art. 427 : 3 fois. Total : 9 fois.

Ainsi, l'importance industrielle, et elle seule, intervient pour dresser la liste des États qui ont droit à un siège permanent au sein du Conseil d'administration. Il est inadmissible que les rédacteurs du Traité de Paix aient inconsciemment consommé une pareille inégalité aux dépens des nations agricoles, et la seule interprétation logique consiste à reconnaître que, puisque c'est uniquement en raison de l'importance industrielle que la représentation des États est faite au sein du Conseil d'administration, l'Organisation permanente dont le Conseil d'administration constitue un élément essentiel, ne doit pas aborder d'autres questions que les questions industrielles.

Cette manière de voir est confirmée par les dispositions subséquentes.

« Art. 405 : En formant une recommandation ou un projet de convention d'une application générale, la Conférence devra avoir égard aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'*organisation industrielle* ou d'autres circonstances particulières rendent les *conditions de l'industrie* essentiellement différentes, et elle aura à suggérer telles modifications qu'elle considérerait comme pouvant être nécessaires pour répondre aux conditions propres à ces pays. »

Bien plus souvent encore que les *conditions de l'industrie*, les *conditions de l'agriculture* sont essentiellement différentes ; si vraiment la partie XIII du Traité vise le travail des champs, comment aurait-on limité les dispositions de l'art. 405, à l'industrie, sans mentionner l'agriculture ?

Certains textes sont d'ailleurs plus nets encore.

La commission d'enquête qui aura à connaître des violations possibles d'engagements internationaux en matière de travail, devra être composée de personnes compétentes en matière *industrielle seulement* (Art. 412).

Comment supposer que, ainsi composée, elle puisse être appelée à connaître de questions agricoles.

Et l'article 427 vient à l'appui de notre manière de voir. Certes, cet article ne saurait à lui seul permettre

d'établir une délimitation de compétence, mais venant compléter d'autres dispositions, il constitue une indication précieuse, montrant clairement que les principes généraux ou secondaires qu'il recommande à l'attention des États ne sauraient trouver application qu'en matière industrielle.

« Art. 427. ... Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent que les différences de climat, de mœurs et d'usage, d'opportunité économique et de *tradition industrielle* rendent difficile à atteindre, d'une manière immédiate, l'uniformité absolue dans les conditions du travail, Mais persuadées qu'elles sont que le travail ne doit pas être considéré comme une marchandise ou un article de commerce, elles pensent qu'il y a des méthodes et des principes pour la réglementation des conditions du travail que toutes les *communautés industrielles* devraient s'efforcer d'appliquer, autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver le permettraient...

« Sans proclamer que ces méthodes et ces principes sont ou complets, ou définitifs, les Hautes Parties Contractantes sont d'avis qu'ils sont propres à guider la politique de la Société des Nations, et que, s'ils sont adoptés par les *communautés industrielles* qui sont membres de la Société des Nations, et, s'ils sont maintenus intacts dans la pratique par un corps approprié d'inspecteurs, ils répandront des bienfaits permanents sur les salariés du monde. »

Ainsi les 9 principes posés par l'art. 427, et qui doivent former la première base des travaux de la Conférence internationale du travail, ne sauraient recevoir application qu'en matière industrielle.

Ces textes se complétant les uns les autres, ne paraissent-ils pas exclure de la compétence de l'Organisation l'étude des questions de travail agricole ?

Cette solution a cependant été contestée, et on a prétendu qu'elle se fondait sur une interprétation erronée du terme « industrie ».

La partie XIII du Traité de Paix tire en effet son origine d'un projet britannique qui a servi de point de départ aux discussions de la Commission de Législation internationale du Travail de la Conférence de la Paix, et le texte français ne constitue qu'une traduction.

« Industrie » et « industriel » ne font que traduire les expressions anglaises « industry » et « industrial » qui ont un sens beaucoup plus large que les termes français ; « industry » est un terme générique englobant toutes les diverses branches de l'activité économique, aussi bien l'agriculture que l'industrie (1), et l'expression française « industrie » doit être comprise avec le sens qui est donné à l'expression anglaise correspondante.

Cette manière de raisonner, si séduisante en apparence, ne peut être admise en aucun cas ; le terme français « industrie » possède en matière législative une signification très précise (1) ; il s'oppose au terme « agriculture », et

(1) Le terme anglais possède d'ailleurs aussi, mais de façon plutôt exceptionnelle, le sens du mot français « industrie ». Dans le Traité de Paix même, nous trouvons à l'annexe fixant l'ordre du jour de la 2^e session de la Conférence du Travail (entre l'art. 426 et l'art. 427) ... « Extension et application des conventions internationales adoptées à Berne en 1906, sur l'interdiction du travail de nuit des femmes employées *dans l'industrie...* », et dans le texte anglais... « Extension and application of the International Conventions adopted at Berne in 1906, of the prohibition of night work for women employed *in industry...* » (cité par M. de Lapradelle, *Mémoire complémentaire*, B. O., 30 août 1922, p. 320). L'expression anglaise a ici le sens restrictif français, puisqu'elle traduit les termes de la convention de Berne. Mais cette acception, sans être exceptionnelle, est assez rare, et ne semble pas être générale dans le Traité de Paix.

(1) Ce point ne prête à aucun doute. Pourtant la Cour de Justice internationale, dans sa décision du 12 août 1922 (B. O., 6 septembre 1922, p. 332 et suivantes), a estimé, conformément aux conclusions de M. Albert Thomas, que « industrie » était, en français comme en anglais, un terme générique qui englobait l'agriculture, et elle cite la définition n° 4 de Littré : « nom sous lequel on comprend toutes les opérations qui concourent à la production des richesses : l'industrie agricole, l'industrie commerciale et l'industrie manufacturière. L'industrie agricole s'applique principalement à provoquer l'action productive de la nature ou à recueillir les produits... l'industrie se dit quelquefois de tous les arts industriels, sauf l'agriculture, par opposition à l'agriculture. »

Ainsi, d'après Littré, c'est *quelquefois seulement* que le terme « industrie » est employé par opposition à l'agriculture, et c'est le critérium de *quelquefois* qui semble avoir entraîné la décision de la Cour. Malheureusement, dans la matière spéciale de la législation, et particulièrement de la législation sociale, le terme industrie est *toujours* pris dans le sens le plus restreint, et nous ne pensons pas qu'à cette règle il soit possible de trouver une seule exception,

puisque les textes français et anglais font foi l'un et l'autre, le texte français n'a pas plus à traduire le texte anglais que le texte anglais n'a à traduire le texte français.

Une interprétation commune aux deux textes s'impose, il est vrai, car il serait inadmissible qu'on écarte pour la France la compétence en matière agricole et qu'on la reconnaisse pour l'Angleterre ; et c'est là que les partisans de la compétence triomphent ; n'est-il pas rationnel, en cas de non-conformité du texte primitif et du texte traduit, de faire prévaloir le premier sur le second ?

Il ne convient pas de suivre, les partisans de la compétence sur ce nouveau terrain.

En donnant force égale au texte français et au texte britannique, les rédacteurs du Traité de Paix se sont interdit, même en cas d'opposition des deux textes, de traduire l'un par l'autre, en se fondant sur des considérations particulières à chacun d'eux. Quelles que soient les conditions dans lesquelles a été élaborée la XIII^e partie du Traité de Versailles, les deux textes se présentent juridiquement égaux, et si, pratiquement ils se différencient, l'interprétation commune ne pourra résulter que des principes généraux du droit.

Or, ici, justement, un principe général de droit nous permet de trouver une issue à l'impasse à laquelle nous semblons acculés.

Ce principe général que nous avons déjà invoqué, c'est qu'une disposition qui entraîne limitation de la souveraineté d'un État doit toujours s'interpréter de façon restrictive.

Dans l'espèce, nous sommes en présence de deux textes qui ne concordent pas : celui qui prévaudra sera le plus restrictif, donc ici, le texte français, et malgré les dispositions générales du texte britannique, la compétence de

par exemple le paragraphe 3 de l'art. 1 de la Convention de Berne sur l'interdiction du travail de nuit déclare :

« A chacun des Etats contractants incombe le soin de définir ce qu'il faut entendre par entreprises industrielles », les entreprises non industrielles étant constituées bien évidemment par les entreprises agricoles.

l'Organisation permanente devra être limitée aux seules questions industrielles.

Ainsi, sous quelque angle que l'on étudie le problème, l'incompétence de l'Organisation permanente en matière agricole apparaît certaine, et cette incompétence semble d'autant plus logique et plus rationnelle que les questions du travail agricole sont visées par d'autres dispositions du texte.

Dans son article 282, § 23, le Traité de Paix remet en vigueur, entre l'Allemagne et les Puissances alliées qui y sont parties, la Convention du 7 juin 1905 relative à la création d'un Institut international agricole à Rome.

Or, cet Institut, qui groupe 68 États et qui est spécialement chargé des questions de production agricole, ne doit pas négliger non plus les questions relatives à la protection du travail agricole.

L'article 9 de la convention du 7 juin 1905 dispose en effet :

« ART. 9. — L'Institut bornant son action dans le domaine international devra :

« a).....

« b).....

« c) Indiquer les salaires de la main-d'œuvre rurale...

« d) Etudier les questions concernant la coopération, l'assurance et le crédit agricole sous toutes leurs formes, rassembler et publier les informations qui pourraient être utiles, dans les différents pays, à l'organisation d'œuvres de coopération, d'assurance, et de crédit agricole.

« f) Présenter, s'il y a lieu, à l'approbation des gouvernements, des mesures pour la protection des intérêts communs aux agriculteurs et pour l'amélioration de leur condition, après s'être préalablement entouré de tous les moyens d'information nécessaires, tels que vœux exprimés par les congrès internationaux ou autres congrès agricoles et de sciences appliquées à l'agriculture, sociétés agricoles, académies, corps savants, etc.....

« Toutes les questions qui touchent les intérêts économiques, la législation et l'administration d'un Etat parti-

culier, devront être exclues de la compétence de l'Institut ».

L'examen des mesures concernant la protection du sort des travailleurs agricoles rentre donc incontestablement dans les attributions normales de l'Institut.

Sans doute, pour l'accomplissement de cette tâche, l'Institut ne dispose que de pouvoirs extrêmement limités, nullement comparables à ceux que s'est vu reconnaître l'Organisation permanente du Travail ; mais il ne s'ensuit point pour cela que l'Organisation permanente du Travail doive se substituer à l'Institut sur un terrain qui lui est spécialement réservé.

Le Traité de Versailles, en comprenant dans l'énumération de son article 282 la convention du 7 juin 1905, n'a apporté aucune modification à cette convention ; et on ne saurait, sous prétexte d'interpréter certains textes obscurs, réduire à néant un autre texte qui ne prête à aucun doute.

On a fait remarquer, il est vrai (1) que l'Institut a renoncé aux pouvoirs que lui confèrent les conventions, et qu'il a ainsi reconnu lui-même la compétence de l'Organisation permanente du Travail en matière agricole.

Dans sa séance du 18 mai 1921, en effet, le Comité permanent de l'Institut a reconnu que, d'après le Traité de Paix, le Bureau international du Travail « était compétent à s'occuper de toutes questions relatives au travail, et par conséquent, même aux questions qui touchent les ouvriers employés dans l'agriculture. »

Depuis cette date, l'attitude de l'Institut n'a jamais varié. Un an et demi plus tard, une Commission mixte chargée de délimiter la compétence respective du Bureau international du Travail et de l'Institut international d'agriculture de Rome, et nommée par ces deux organismes, arrivait aux mêmes conclusions.

Dans son rapport voté à l'unanimité, le 28 juin 1922, cette Commission estimait en effet que « l'établissement de projets de conventions et de recommandations relatifs aux conditions du travail des salariés agricoles, en tant

(1) Discours de M. Compère-Morel à la tribune de la Chambre, 25 novembre 1921. *Journal officiel*, p. 4285 et suivantes.

que tels, était plutôt du ressort du Bureau international du Travail. »

Mais on a attaché trop d'importance à ces déclarations, car l'Institut n'était pas compétent pour consentir des abandons de souveraineté.

Nous verrons plus loin que le Parlement français ne serait pas fondé à déléguer à la Conférence internationale du travail le pouvoir de légiférer en matière de protection ouvrière.

La situation qui nous occupe ici se présente dans des conditions analogues.

L'Institut n'est pas maître de déterminer sa compétence ; il n'a qualité ni pour l'étendre, ni pour la rétrécir, et la convention du 7 juin 1905, détermine seule le cadre de son activité.

Les décisions du Comité permanent comme celles de la Commission mixte doivent être considérées comme nulles et non avenues.

En somme, d'un examen un peu attentif des faits, il ressort que les prétentions de l'Organisation permanente en matière agricole, ne se justifient pas.

Les chauds zéloteurs de l'institution se sont bien rendu compte de la difficulté. Et ils ont été amenés à poser le problème sur un autre terrain : ils ont à un moment recherché les solutions dans les travaux préparatoires et l'interprétation donnée par la Conférence de la Paix. Or, il n'y a aucun doute, les travaux préparatoires et l'interprétation donnée par la Conférence de la Paix sont absolument favorables à la thèse de la compétence en matière agricole.

Au sein de la Commission de législation internationale du travail, d'abord, la question ne s'est jamais posée, et il a toujours été entendu que l'étude des questions agricoles rentrerait dans les attributions de l'Organisation.

Mais pour des raisons diverses, toutes les propositions visant explicitement ces questions ont été successivement repoussées, sans cependant que la compétence agricole ait été contestée par personne.

A la séance du 7 février, M. Loucheur proposa de donner au sein de la Conférence deux sièges, non seulement aux gouvernements, mais encore aux patrons et aux ouvriers: on permettrait ainsi l'introduction de représentants du monde agricole, ce qui, aux yeux du ministre de la Reconstitution industrielle, était éminemment désirable pour un pays comme la France.

Cet amendement, fortement soutenu par le baron Mayor des Planches et par M. Colliard qui fit valoir qu'il était urgent de viser explicitement dans la législation internationale, le travail rural, fut repoussé le 10 février, sur l'observation de M. Mahaim que le nombre des délégués risquait ainsi de devenir trop considérable.

Le 28 février, sur une question posée par M. di Palma Castiglione, à propos de la représentation de droit des principaux États industriels au Conseil d'administration, la Commission est unanime à reconnaître que le texte anglais « industrial » vise aussi bien l'agriculture que l'industrie. Il faudra que la traduction en français soit également explicite, et la question est renvoyée au comité de rédaction qui ne trouvera pas d'autre traduction que le terme industriel.

Le 20 mars, enfin, le baron Mayor des Planches présentait la proposition d'insérer parmi les « principes généraux » le principe d'un maximum hebdomadaire de la durée du travail dans l'agriculture.

M. Fontaine ayant formulé quelques critiques contre cette rédaction à son avis trop précise, M. Gompers y substitua une rédaction plus souple : « De toutes les manières « qui paraîtront praticables, les salariés de l'agriculture « devront être mis à même de bénéficier d'une législation « du travail équitable. »

La discussion sur le nouveau texte Gompers fut reportée au lendemain 21 mars.

Sir Malcolm Delevingne ne ménagea pas ses critiques. « Le texte ne donne aucune idée d'une législation précise, et il semble qu'il s'agisse de questions ne rentrant pas dans le mandat donné à la Commission qui doit se

placer uniquement au point de vue international ; ce qui est en question actuellement est en effet un programme national, comme l'indique d'ailleurs le texte lui-même. Il n'y a aucune question de concurrence internationale à intervenir..... »

A la suite de cette intervention de sir Malcolm Delevingne, la proposition fut rejetée comme ne réunissant pas les 2/3 des voix.

Ce vote, si intéressant qu'il soit par les raisons qui l'ont motivé, ne peut, en aucun cas, être considéré comme impliquant, de la part de la Commission de législation du travail, la volonté d'exclure de l'activité de l'Organisation permanente du Travail, l'étude des questions agricoles .

Tout d'abord, la proposition du baron Mayor des Planches a vu la majorité de la Commission se rallier à elle, et une majorité de 2/3 n'a été exigée que pour l'adoption des principes généraux à insérer dans le Traité.

Tous les autres votes ont eu lieu à la majorité simple, et cette majorité simple s'était montrée favorable à la compétence de l'Organisation permanente du Travail en matière agricole.

D'autre part, il n'est nullement certain que les membres qui ont fait écarter la proposition Gompers aient été opposés à cette compétence ; ils ont repoussé un texte vague qui ne se conciliait pas bien avec d'autres dispositions déjà adoptées et dont la portée juridique était certaine.

Quelques instants après au surplus, la Commission abordait de nouveau l'examen des questions agricoles, et à aucun degré, elle ne manifesta son désir de voir écarter ces questions :

Le président, en effet, mit en discussion le principe de l'organisation d'un service d'inspection du travail dans l'industrie, le commerce et l'agriculture.

Le texte présenté par la délégation italienne, et qui visait à la fois l'industrie, le commerce et l'agriculture, fut transformé par la Commission qui substitua à la rédaction primitive la rédaction suivante :

« Principe que les divers États devront organiser un

service d'inspection du travail ayant pour but d'assurer l'application des lois et règlements relatifs à la protection des travailleurs ».

Il n'était plus question du travail agricole ; mais là encore la Commission, à aucun degré, n'a entendu exclure ce travail du bénéfice de l'inspection, et si le texte a été transformé, c'était simplement parce que, d'après M. Fontaine, le texte primitif présentait quelque ambiguïté. Il ne faudrait pas que l'on puisse penser que la Commission exige des services distincts pour l'industrie, pour le commerce et pour l'agriculture. Le service peut être unique, mais il doit protéger tous les travailleurs.

Ainsi, d'une étude impartiale des travaux de la Commission de législation internationale du travail, se dégage très nettement cette conclusion, que cette Commission, sans s'être jamais posé la question de façon très nette, a toujours admis que l'activité de l'Organisation permanente ne s'arrêterait pas à l'examen des problèmes de travail industriel, mais qu'elle englobait aussi celui des problèmes de travail agricole. Mais quelle valeur faut-il d'accorder aux procès-verbaux de cette Commission ? Doivent-ils se substituer aux termes du Traité de Paix, ou, au contraire, convient-il de ne pas les prendre en considération ?

La réponse ne nous paraît pas douteuse, en aucun cas les procès-verbaux ne sauraient être utilisés pour élargir la compétence de l'Organisation permanente.

Ces procès-verbaux, en effet, sont restés longtemps secrets et ils n'étaient pas destinés à être publiés.

Les Parlements en autorisant la ratification du Traité de Paix ne les ont pas connus, et il serait inadmissible qu'un État puisse être lié par des procès-verbaux sans portée juridique, qu'il ignorait et qu'il ne devait pas connaître (1).

Seulement, et c'est le dernier retranchement des partisans

(1) A la suite de la déposition de M. Robert Pinot au Sénat, le 30 juin 1921, les procès-verbaux ont été publiés pendant l'été 1921, par le Gouvernement italien, soucieux de prouver la compétence de l'Organisation permanente du Travail en matière agricole. Quelques exemplaires ont été envoyés aux Membres de l'Organisation. Les autres ont été rachetés par le *B. I. T.* et n'ont pas été mis en vente.

de la compétence en matière agricole, il existe des documents d'une portée beaucoup plus certaine, parce qu'ils ne sont pas secrets et qui, nettement, viennent avec beaucoup de force à l'appui de la thèse de la compétence étendue.

Tout d'abord, le rapport rédigé pour la Conférence de la Paix, par la Commission de législation internationale sans aborder non plus nettement le problème reconnaît sans contester la compétence agricole.

Sans doute, ce rapport en exposant les conditions dans lesquelles a été repoussée la proposition de la délégation italienne emploie des termes qui autoriseraient à penser que la Commission avait refusé d'étendre à l'agriculture la protection du travail par voie internationale (1).

« Il y a lieu de signaler qu'une déclaration conçue en termes très généraux, et ayant pour objet l'application à l'agriculture des principes de la réglementation proprement dite du travail, déclaration dont l'origine se trouvait dans une proposition italienne visant la durée du travail dans l'agriculture, a obtenu la majorité, mais non les 2/3 des voix.

« Les délégués qui se sont prononcés contre ont tenu à affirmer qu'ils n'étaient pas opposés à cette idée ; mais ils estimaient qu'une proposition rédigée en termes aussi généraux ne rentrait pas dans le cadre des clauses dont l'insertion au Traité de Paix paraissait désirable. »

Mais, par ailleurs, la compétence agricole se trouve au contraire affirmée : « La délégation italienne, qui avait soutenu avec la délégation française l'intérêt qui s'attache à représenter le monde agricole, eut satisfaction partielle par la considération que les gouvernements auraient, avec deux délégués, plus de latitude pour assurer cette représentation. Il y a lieu d'observer aussi que des conseillers techniques différents pouvant être désignés pour chaque réforme en discussion, *il est loisible de les choisir, le cas échéant dans le monde agricole.* »

(1) Rapport présenté à la Conférence des Préliminaires de paix par la Commission de Législation Internationale du Travail (édité par le B. I. T., février 1920, p. 11).

Les discussions qui eurent lieu à la Conférence plénière de la Paix sont peut-être encore plus caractéristiques.

Le 11 avril 1919, M. Barzilaï, délégué italien, faisait la déclaration suivante : « Je me félicite que l'Italie, d'accord avec la grande République américaine, ait porté devant la Commission une proposition reconnaissant la nécessité d'une législation sociale concernant les travailleurs de la terre. Cette proposition n'ayant pas réuni la majorité des $\frac{2}{3}$ des votants, n'a pas pu être inscrite dans la Charte du Travail, mais elle a trouvé l'unanimité des votants pour en reconnaître la haute portée, ceux qui ont voté contre ayant déclaré qu'ils l'avaient fait seulement parce *qu'ils jugent les travailleurs agricoles suffisamment protégés par les dispositions générales concernant tous les ouvriers.* »

Aucune objection ne s'éleva contre l'interprétation ainsi donnée par M. Barzilaï, et, à l'unanimité, la Conférence approuva le projet de convention créant l'Organisation permanente du Travail.

Lorsque ce projet revint pour la seconde fois devant la Conférence de la Paix, la question fut encore abordée, de façon directe, cette fois. Sir Robert Borden proposait d'ajouter un préambule à l'article 427 ; et dans ce préambule, le terme anglais « industrial wage-earners » ayant été traduit en français par « salariés industriels », M. Vandervelde, tout en se ralliant à l'amendement Borden, proposa un léger changement du texte français.

« Le texte français, à la ligne 2, parle de « salaries industriels ». D'accord avec M. Fontaine, Directeur de l'Office du travail en France, je propose de dire « travailleurs salariés », car il a toujours été entendu, pendant les travaux de la Commission, *que la législation internationale du travail devrait s'appliquer aussi bien aux salariés de l'agriculture qu'aux salariés de l'industrie.* C'est d'ailleurs la portée du texte anglais ».

Ce jour-là encore, aucune objection ne fut présentée contre l'interprétation extensive du Traité, et l'article 427

fut encore adopté à l'unanimité, avec la modification proposée par M. Vandervelde.

Pendant les négociations de paix avec l'Allemagne et la Hongrie, la portée qu'il convenait d'attacher sur ce point du Traité fut de nouveau précisée.

Le comte Brockdorff-Rantzau, plénipotentiaire allemand à la Conférence de la Paix, ayant contesté, dans sa note du 22 mai 1919, le caractère démocratique de l'Organisation permanente imaginée par les Puissances Alliées, parce qu'au sein de la Conférence internationale du Travail chaque délégué des syndicats ouvriers se trouverait en présence de deux délégués gouvernementaux et d'un délégué patronal, M. Clemenceau — président de la Conférence de la Paix — lui expliqua, dans sa réponse du 31 mai, les raisons qui avaient poussé la Commission de législation internationale du travail à adopter une pareille représentation, et il insista particulièrement sur cette idée que les intérêts agricoles pourraient, par ce procédé, être défendus par les délégués gouvernementaux. « Il convient de rappeler que dans beaucoup d'Etats un très grand nombre de travailleurs s'emploient dans l'agriculture, et ne sont pas, en général, groupés en associations professionnelles. Il semble donc tout particulièrement indiqué que leurs gouvernements représentent leurs intérêts au sein de la Conférence. »

Ainsi, par cette déclaration, les Alliés reconnaissaient incidemment la compétence en matière agricole.

Au cours des négociations avec la Hongrie, ils furent amenés à exprimer de façon encore plus catégorique leur point de vue.

Le 12 février 1920, le comte Apponyi, au nom de la délégation hongroise, critiquant l'œuvre sociale accomplie par la Conférence de la Paix, œuvre qu'il jugeait insuffisante, déclarait :

« Nous pensons bien interpréter les stipulations du projet en supposant qu'elles ne se rapportent qu'aux travailleurs industriels. Ainsi, à différents points de vue (par exemple les heures de travail, les limites d'âge), les stipulations en question ne sauraient être appliquées

au travail agricole, étant donné qu'il diffère essentiellement, quant à sa nature et ses besoins, du travail industriel. »

La réponse des Puissances Alliées fut absolument formelle :

« En ce qui concerne l'interprétation donnée par la deuxième remarque, des stipulations de la partie XIII du projet — considérées comme ne se rapportant qu'aux travailleurs industriels — cette interprétation n'est exacte que pour une part. L'Organisation permanente internationale du Travail vise tous les travailleurs et peut préparer des projets de conventions internationales ou des recommandations s'appliquant à l'industrie, au commerce ou à l'agriculture.

« Non seulement la teneur du préambule souligne la partie universelle de l'Organisation permanente internationale du Travail, mais le texte même des statuts ne comporte aucune restriction, aucune limitation, aucune définition.....

« Il est exact que la section 2 de la partie XIII (principes généraux) ne s'applique pas tout entière de plano à toute espèce de travail.

« Mais, sans contestation possible, l'Organisation permanente internationale peut étudier et préparer des projets de conventions [comportant une réglementation du travail agricole, projets qui seraient soumis, comme les autres, en vertu des statuts, à l'approbation et à la ratification des autorités compétentes de chaque pays. »

Ainsi, soit pendant l'élaboration de la partie XIII du Traité, soit pendant les négociations de paix proprement dites, les Puissances Alliées et Associées ont très nettement reconnu la compétence de l'Organisation permanente du Travail en matière agricole.

Est-il alors possible de soutenir encore la thèse de l'incompétence?

Sans doute, le texte français et le texte anglais, du Traité font foi l'un et l'autre ; mais les rédacteurs du Traité

se sont entendus pour écarter, dans un cas particulier, cette règle. Le mot « industriel », ont-ils dit, constitue une traduction du terme anglais « industrial » ; il doit avoir la même extension, et il n'y a aucune raison d'écarter une interprétation acceptée par l'unanimité des parties contractantes.

Lorsque les différents États ont ratifié le Traité de Paix, ils savaient à quoi ils s'engageaient, puisque c'étaient leurs plénipotentiaires eux-mêmes qui avaient décidé d'étendre au travail agricole les dispositions de la partie XIII, et ils ne peuvent, en aucun cas, plaider l'ignorance. Ne serait-ce pas d'ailleurs violer l'esprit même du Traité que de l'interpréter autrement que ceux qui l'ont rédigé ?

Cette thèse, si simple et si forte qu'elle apparaisse, soulève, même au point de vue théorique, un certain nombre d'objections ; enfin, elle est inapplicable ici parce qu'elle ne tient pas compte d'un fait de première importance.

Et tout d'abord, faut-il décider que parce qu'il n'y a aucun doute sur la volonté des rédacteurs du Traité de viser le travail agricole dans la partie XIII, le texte si précis de ce Traité doive être tenu pour inexistant ?

Pourtant, les textes seuls lient les États souverains. Les travaux préparatoires n'ont qu'une valeur interprétative. Ils peuvent servir à préciser le *sens obscur* des termes de la loi, mais ils ne peuvent, en aucune cas, se substituer à cette loi lorsque celle-ci est précise et qu'elle ne prête par elle-même à aucune ambiguïté.

« Il est impossible, dit Laurent (1), (*Cours élémentaire de droit civil*. Préface p. 15), que les travaux préparatoires disent autre chose que le texte ; s'ils disent autre chose, on doit les écarter, car on ne peut pas alléguer une volonté incertaine contre une volonté certaine, et la volonté qui se manifeste dans les travaux préparatoires est essentiellement incertaine

(1) Cité par M. de Lapradelle dans son *Mémoire complémentaire*. *Bulletin officiel*, 30 août 1922, p. 320-321.

« Il faut recourir à la discussion pour interpréter un texte obscur et douteux ; il n'est pas permis de se prévaloir de la discussion pour faire dire à la loi autre chose que ce qu'elle dit. » (p. 37) « Tout ce qu'il me paraît possible de dire, écrit François Geny (1) (Méthode d'interprétation et sources en droit positif. Paris, tome I, 1919, p. 295), c'est que les travaux préparatoires d'une loi ne doivent être accueillis comme illustration autorisée du texte et pour son interprétation intrinsèque, qu'autant que les idées qu'on y puise ont été exprimées sans contradiction notable, dans des conditions permettant de les attribuer à la volonté, le plus souvent collective, qui crée la loi, et pourvu que le texte de celle-ci ne répugne pas à ce complément d'explications. »

La règle est poussée si loin en droit interne que les tribunaux et la Cour de cassation même ont été, dans certains cas, jusqu'à refuser de se reconnaître les pouvoirs suffisants pour rectifier une erreur matérielle qui s'est glissée dans le texte de la loi (2).

Il n'y a pas de raison de déclarer inapplicable ce principe lorsqu'il s'agit, non plus d'une loi, mais d'un traité (3), et puisque les termes « industrie » et « industriel » ont en français un sens très clair, puisqu'ils ne prêtent à aucune équivoque, il nous semble inadmissible que sous prétexte d'interpréter le Traité de Paix d'après les travaux préparatoires, on leur attribue un sens étendu et forcé qu'ils n'ont jamais eu.

Mais, en admettant même que nous reconnaissons qu'il est possible d'interpréter un texte de loi à l'aide de travaux préparatoires opposés à ce texte, il ne s'ensuit

(1) Cité par M. de Lapradelle dans son Mémoire complémentaire. *Bulletin officiel*, 30 août 1922, p. 320-321.

(2) Cassation, Ch. crim., 11 mars 1831, *Bulletin* 36, p. 96 : « Attendu que si une erreur s'est glissée dans le texte de la loi du 14 décembre 1830, cette erreur ne saurait être rectifiée par les magistrats, lesquels ne peuvent appliquer que le texte légalement publié... »

(3) Ce point a été contesté par M. Albert Thomas (Mémoire, réponse à M. de Lapradelle, *B. O.*, 30 août 1922, p. 327), qui cite à l'appui de sa thèse Calvo et Oppenheim. Mais il ne semble pas possible d'établir les raisons d'une telle distinction qui paraît absolument arbitraire.

point pour cela que cette règle trouve ici application ; elle suppose, en effet, un certain nombre de conditions qui ne sont pas réalisées.

Pour que les travaux préparatoires fussent susceptibles d'être pris en considération, il faudrait que tous les Membres de l'Organisation permanente eussent pris part à ces travaux ou en aient eu connaissance ; ainsi, les Puissances Alliées dont les plénipotentiaires ont élaboré le Traité de Versailles, l'Allemagne qui a été mise au courant de l'interprétation donnée à toute la XIII^e partie, sont entrées dans l'Organisation permanente du Travail en sachant que l'activité de celle-ci était considérée comme s'étendant à l'élaboration de la réglementation du travail agricole ; mais ces Puissances ne sont pas les seules à faire partie de l'Organisation, et toutes les autres sont fondées à plaider l'ignorance ; car elles ont donné leur adhésion sans se préoccuper des travaux préparatoires.

Les États invités à devenir Membres originaires de la Société des Nations ont reçu en communication le texte du Traité de Paix, et lui seul. Quant à ceux qui ont sollicité plus tard leur admission dans la Société, ils se sont, eux aussi, uniquement fondés, pour former leur demande, sur ce même Traité de Paix.

Tous ces États, bien évidemment, ne se trouvent pas liés par des arrangements auxquels ils sont restés étrangers, car un État, pas plus qu'un individu, ne peut être considéré comme lié par les termes d'un contrat qu'il ignore ; et il y a là une application de la règle « *res inter alios acta, aliis, neque nocere neque prodesse potest* ». (1)

A leur égard, la seule loi applicable est constituée par le texte même du Traité de Paix, et, comme d'autre part,

(1) M. Albert Thomas répond à cet argument, invoqué par M. de Lapradelle, en déclarant : « on conçoit difficilement que les signataires puissent refuser la communication de ces documents quand elle leur est demandée par un État qu'ils ont invité à accéder au traité. D'autre part, l'État qui s'engagerait malgré un tel refus ferait preuve d'une bien grande légèreté » (*B. O.* 30 août 1922, p. 329). Mais les neutres n'avaient pas du tout à s'inquiéter des travaux préparatoires, et s'il y a vraiment eu légèreté, c'est seulement de la part des signataires du Traité.

nous l'avons vu, il ne saurait être question de reconnaître au regard de certaines Puissances une compétence étendue de l'Organisation permanente, et au regard de certaines autres une compétence moins étendue, il faudra, à l'égard de toutes, adopter l'interprétation la plus restrictive.

Telle est la seule conclusion à laquelle nous puissions souscrire.

Cette conclusion ne présente d'ailleurs plus qu'un intérêt théorique ; la Cour permanente de Justice internationale, en effet, invitée par le Conseil de la Société des Nations, sur la demande de la France, à donner son avis sur la question, a déclaré le 12 août 1922 l'Organisation permanente compétente en matière de travail agricole.

Mais les motifs par lesquels la Cour a justifié son jugement méritent d'être signalés.

On était fondé à croire, même après la clôture des débats, que si la Cour permanente se déclarait favorable à la compétence, elle se fonderait sur les travaux préparatoires, qui, dans l'état actuel de la question, paraissaient alors avoir une portée non douteuse, les adversaires de la compétence essayant en vain de les interpréter en faveur de leur conception.

Mais après la note additionnelle de M. de Lapradelle, qui montrait clairement l'impossibilité d'attribuer une portée juridique quelconque à ces travaux préparatoires, la Cour semble avoir renoncé à motiver sa décision sur des arguments propres à soulever des difficultés et des objections sans nombre, et elle préféra n'aborder que l'étude du texte de la partie XIII.

Après avoir exposé le caractère compréhensif de la partie XIII et indiqué que les principes généraux de cette partie s'appliquaient aussi bien à l'agriculture qu'à l'industrie, elle a estimé que l'emploi « accidentel » des termes « industrie » et « industriel » dans le texte français n'excluaient en aucun cas de l'activité du Bureau l'étude des questions agricoles, et que d'ailleurs ces termes, quoique pris le plus souvent dans un sens restrictif et spécial, pouvaient être pris dans un sens plus

général, ce qui était précisément le cas, l'esprit général du Traité de Paix ne laissant subsister aucune ambiguïté à cet égard.

Cette décision est extrêmement vague et imprécise dans sa forme ; on y trouve des suggestions plutôt que des démonstrations, et jamais une de ces argumentations nettes et tranchantes qui, en France tout au moins, caractérisent un jugement. (1).

SECTION II

Pouvoirs.

Pour faire partie de l'Organisation permanente du Travail, les États Membres ont été obligés de consentir certains abandons de souveraineté que nous avons étudiés précédemment et qui découlent des statuts même de l'Organisation ; mais la souveraineté de l'État reste la règle de droit commun et l'Organisation n'est pas fondée à intervenir auprès des États autrement que ne le spécifie expressément le Traité de Paix.

Le principe n'est contesté par personne. En pratique cependant, et en se fondant chaque fois sur des considérations d'ordre particulier, le Bureau ne l'a pas toujours appliqué à la lettre.

1^o Droit de communication de l'Organisation avec les groupements professionnels.

(1) « Il est clair que l'usage du mot français « industrie » et « industriel » n'est pas essentiellement différent de celui des mots anglais « industry » et « industrial »... et de même, un peu plus loin : « L'article 412 qui prévoit la formation d'une Commission d'enquête prévoit que cette liste sera composée de « personnes compétentes en matière industrielle ». Si l'on étudie cette phrase à la lumière de l'ensemble du Traité, l'on arrive tout naturellement à cette conclusion que l'expression « matières industrielles » était destinée à comprendre l'industrie et l'agriculture. » Mais c'est là une simple affirmation, qui n'est suivie d'aucune démonstration.

D'une manière absolue, les bureaux et organismes internationaux ne sont autorisés à correspondre qu'avec le ministre des Affaires étrangères des États représentés, et pour toutes les relations qu'ils sont amenés à poursuivre avec des particuliers, ils sont tenus de passer par l'intermédiaire du ministre des Affaires étrangères dont ressortissent ces particuliers.

Cette règle cependant si stricte le Bureau international du Travail ne l'a jamais suivie, et, dès ses débuts, il est entré directement en relation avec les organisations syndicales patronales et ouvrières, leur envoyant par exemple les questionnaires rédigés en vue de la tenue d'une Conférence et leur demandant des renseignements destinés à l'élaboration d'un rapport.

Cette procédure, n'a jamais soulevé d'objection de la part des gouvernements intéressés et au sein du Conseil d'administration elle n'a fait l'objet d'aucune discussion importante; son illégalité cependant ne saurait faire doute.

Si le Bureau était amené à exposer les raisons de sa manière d'agir, il se fonderait vraisemblablement sur la constitution propre de l'Organisation; l'Organisation permanente ne réunit pas seulement des gouvernements; la Conférence comme le Conseil d'administration comprend des représentants du monde patronal et du monde ouvrier. La plupart des bureaux internationaux, qui ne groupent que des gouvernements, ne doivent logiquement correspondre qu'avec des gouvernements; mais puisque la constitution de l'Organisation permanente est tout autre, pourquoi lui appliquer une règle qui n'est point faite pour elle; et l'article 409 du Traité de Versailles ne vient-il pas à l'appui de cette conception, en autorisant expressément les organisations ouvrières et patronales à adresser des réclamations contre un État qui n'exécuterait pas une convention qu'il aurait ratifiée?

Mais cet argumentation est-elle décisive?

Et tout d'abord la constitution de l'Organisation ne nous paraît pas impliquer naturellement la liberté de

communication entre le Bureau et les organisations ; on ne saurait oublier en effet que les délégués représentant à la Conférence les associations professionnelles sont désignés par les gouvernements et que dès lors il paraît logique que ce soit encore par l'intermédiaire des gouvernements que le Bureau et les organisations syndicales correspondent.

L'article 409 non plus, n'apporte pas un argument probant ; cet article se rapporte à une situation spéciale : on ne pouvait songer évidemment à exiger qu'une plainte d'une association contre un État fût transmise par l'intermédiaire de cet État lui-même.

Sans doute si cet article intervenait seul pour nous éclairer sur l'intention des rédacteurs du Traité, il devrait être appliqué dans toutes les hypothèses ; mais tel n'est justement pas le cas, et d'autres dispositions d'une portée très générale viennent restreindre l'application de l'article 409 à la situation en vue de laquelle il a été expressément édicté.

L'article 397 stipule en effet que « Les ministères des Membres, qui s'occupent des questions ouvrières pourront communiquer directement avec le Directeur par l'intermédiaire du représentant de leur gouvernement au Conseil d'administration du Bureau international du Travail ou, à défaut de ce représentant, par l'intermédiaire de tel autre fonctionnaire dûment qualifié et désigné à cet effet par le gouvernement intéressé. »

Aussi une exception est prévue à la règle de droit commun, mais si cette exception est prévue il semble rationnel de conclure que dans tous les autres cas la règle doit être appliquée (1) et l'article 401 ajoute sur ce point une précision singulière.

« Le Directeur... devra faire parvenir l'ordre du jour

(1) Lorsque cet article fut discuté au sein de la Commission de Législation internationale du Travail de la Conférence de la Paix (Séance du 15 février), M. Gompers demanda si les organisations syndicales pourraient communiquer directement avec le Bureau. La question fut renvoyée au Comité de rédaction qui n'apporta aucune modification à l'article voté.

de chaque session (de la Conférence) quatre mois avant l'ouverture de cette session à chacun des Membres et par l'intermédiaire de ceux-ci, aux délégués non gouvernementaux lorsque ces derniers auront été désignés. »

Un texte aussi clair ne prête à aucun doute : l'Organisation permanente du Travail ne peut communiquer directement avec les associations professionnelles, elle est obligée de recourir à l'intermédiaire des gouvernements.

2^o Liberté des États en ce quiconcerne l'application des principes posés par l'article 427.

Seule l'application des conventions élaborées par la Conférence du Travail est placée sous le contrôle du Bureau et toute une procédure est créée pour obliger un gouvernement à respecter sa signature.

Quant à l'application des principes énoncés par l'article 427 du Traité et qui constituent une question d'ordre intérieur laissée à la libre disposition des États, elle ne peut en aucune façon être surveillée par le Bureau.

Néanmoins, et contrairement à tous les textes, celui-ci n'a pas hésité à recourir à la procédure instituée par les articles 409 et 410 du Traité pour inexécution du principe relatif à la liberté d'association.

Le 10 décembre 1920 M. Caballero, Secrétaire général de l'Union générale des Travailleurs d'Espagne envoyait au Directeur du Bureau un rapport sur les outrages dont auraient été l'objet de la part du gouvernement espagnol les organisations ouvrières.

Ce rapport était précédé d'une lettre par laquelle le Secrétaire général des Travailleurs d'Espagne indiquait que les faits reprochés : « constituaient une infraction manifeste de l'engagement contracté par le gouvernement espagnol quand il a adhéré à la Société des Nations instituée par le Traité de Versailles qui, dans sa partie XIII déclare

que, parmi les principes essentiels pour l'application de la réglementation internationale du travail dont le but est d'améliorer moralement et matériellement la condition des travailleurs, se trouve celui du respect du droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois, l'Union générale des Travailleurs d'Espagne, s'adresse à l'Organisation internationale du Travail dans le but d'obtenir d'elle que, dans la limite des attributions qui lui sont reconnues par son règlement, elle attire l'attention du gouvernement d'Espagne afin que celui-ci tienne sa parole à ce sujet comme il s'y est engagé en adhérant à la Société des Nations » (1).

Le Directeur, au lieu de classer l'affaire comme il l'aurait dû, puisqu'il n'y avait pas violation d'une convention communiqua au gouvernement espagnol par l'intermédiaire de son représentant au Conseil la plainte et le mémoire de M. Caballero ; en même temps il décida de saisir à sa prochaine session le Conseil d'administration, mais dans son rapport, avec prudence il montra combien, pour des raisons juridiques et politiques il était difficile de mettre en mouvement la procédure instituée par les articles 409 et 410 aux termes desquels une réclamation adressée par une association syndicale contre un Membre de l'Organisation permanente du Travail peut être rendue publique si ce Membre n'a pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle il a adhéré et il concluait en déclarant qu'une action ne serait possible « que par le consentement des deux parties, par une sorte d'appel simultané à l'opinion publique » (2).

Lorsque le 13 janvier 1921 la question vint devant le Conseil d'administration (3) le comte de Altea représentant du gouvernement espagnol donna lecture d'une déclaration dans laquelle, après avoir défendu les tendances démocratiques du gouvernement espagnol et exposé que les agissements syndicalistes espagnols présentaient un

(1) *B. O. du B. I. T.*, 16 février 1921, p. 256.

(2) *B. O. du B. I. T.*, 16 février 1921, p. 278.

(3) 6^e Session. 4^e Séance.

caractère nettement révolutionnaire, il proposa que l'on passe à l'ordre du jour sans discuter la question.

« De tels faits rentrent à n'en pas douter déclara-t-il, dans le régime national intérieur et relèvent de la souveraineté et de l'autorité exclusive de l'Espagne. Sans vouloir préjuger aucunement des droits ou pouvoirs de l'Organisation internationale du Travail tels qu'ils résultent du Traité de Versailles, nous déclarons que de tels faits ne sauraient être jugés, ni même commentés valablement par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail ».

M. Jouhaux et M. Oudegeest combattirent les conclusions du comte de Altea en demandant l'application de l'article 410 du Traité.

M. Albert Thomas prit alors la parole et constatant que la solution proposée par les représentants ouvriers était inacceptable il ne se rallia cependant point à la thèse défendue par le comte de Altea et souligna la nécessité d'informer l'opinion publique universelle ; ce qui revenait en somme à appliquer l'article 410 du Traité avec cette aggravation que l'on ne permettait pas au gouvernement espagnol de se disculper comme l'aurait exigé cependant cet article 410 s'il avait été applicable dans l'espèce. La proposition du Directeur fut appuyée par le Président du Conseil d'administration et c'est à l'unanimité des 14 votants qu'il fut décidé de publier les observations échangées et de clore la discussion. Conformément à cette décision, le procès-verbal de la séance du 13 janvier fut publié dans le *Bulletin officiel* du Bureau mais, par une initiative absolument inexplicable, M. Albert Thomas joignit en annexe le mémoire complet de M. Caballero ; bien que le Conseil d'administration n'eût en aucune façon autorisé pareille publication (1).

(1) Sur les protestations du gouvernement espagnol, le Conseil décida le 12 avril 1921 de publier éventuellement la réponse que pourrait faire le gouvernement espagnol. Cette réponse a été faite mais le Bureau s'est contenté d'en signaler l'existence (*B. O. du B. I. T.*, 18 janvier 1922, p. 52).

A-t-il estimé qu'on n'était pas allé assez loin ? (1)

3^o De l'impossibilité pour le Bureau de demander à un Etat les raisons de sa non-ratification d'une convention.

Tout Membre de l'Organisation est libre de ne pas ratifier les projets de conventions qui lui sont soumis par la Conférence.

Cette liberté qui lui est laissée est la garantie de son indépendance. Le Bureau ne l'a jamais contesté, mais il a eu, à un moment donné, des velléités de demander à l'Etat les raisons de sa non-ratification.

Cette prétention est absolument insoutenable parce que le propre d'un acte discrétionnaire est de n'être soumis à aucune sorte de contrôle.

A la 12^e session du Conseil d'administration (2) le Directeur proposa de demander aux gouvernements d'expliquer au Bureau les raisons pour lesquelles il leur était impossible de ratifier les projets de conventions qui leur étaient soumis.

Les réponses faites permettraient d'apporter aux conventions certaines modifications susceptibles d'entraîner l'adhésion de ces Etats.

Mais le Conseil d'administration ne suivit pas le Directeur :

« Il ne semble pas déclara M. Pinot (3) que le Bureau ait qualité pour interroger les Etats sur les raisons qui les ont amenés à ne pas ratifier un projet de convention donné Aller au delà de l'article 405 serait porter

(1) Ce n'est pas en Espagne seulement que le *B. I. T.* a méconnu l'indépendance et la souveraineté de l'Etat en prenant en main des questions nationales.

Le *Bulletin d'information* du 27 octobre 1920 a publié une note sur « Le Bureau international du travail et la Question juive en Pologne ». Cet article contient les appels qui ont été adressés au *B. I. T.* en faveur de la population juive en Pologne par le Bureau socialiste international.

L'action du *B. I. T.* en pareille matière saurait d'autant moins se justifier que le Traité de Versailles qui vise en son article 93 la protection des minorités réserve cette protection à la Société des Nations.

(2) 4, 5, 6, 7 avril 1922.

(3) 4^e Conférence du Travail. Rapport spécial du Directeur sur l'Etat des Ratifications de la Convention des huit heures, p. 14.

atteinte à la souveraineté des Etats qui, en tout cas, auront le droit de dire, si une question leur était posée, qu'ils ne sont pas tenus d'y répondre ».

La même note fut donnée par M. Mahaim et il semble qu'à la suite de cette discussion toute indiscrete curiosité du Bureau soit désormais écartée.

CHAPITRE IV

DES DROITS QUE LA CONSTITUTION NE PERMETTRAIT PAS AU PARLEMENT D'ABANDONNER. — D'UNE PROCÉDURE D'AMENDEMENTS.

Puisque l'Organisation permanente du Travail voit ses pouvoirs limités par les termes du Traité de Paix, on a quelquefois proposé d'augmenter ces pouvoirs en demandant à l'Etat de consentir de nouveaux abandons de souveraineté.

Incontestablement les Parlements sont maîtres d'autoriser certaines modifications aux statuts de l'Organisation, mais, et c'est là l'objet de cette courte étude, une transformation des statuts ayant pour effet de donner à la Conférence du Travail les pouvoirs d'un véritable Parlement international semble absolument impossible.

Au sein de la Commission de Législation internationale du Travail de la Conférence de la Paix, à un moment donné, cette transformation a été envisagée et si la proposition fut repoussée, la Commission émit le vœu que, « dès qu'il sera possible, un accord intervienne entre les Hautes Parties Contractantes aux fins de doter la Conférence internationale de Législation du Travail, sous les auspices de la Société des Nations, du pouvoir de prendre, dans des conditions à déterminer, des résolutions ayant force légale internationale. »

L'étude de ce problème n'a jamais été abordée par l'Organisation permanente et les esprits, pendant longtemps, s'en sont désintéressés ; mais un mouvement actuellement se dessine en faveur d'un renforcement de l'autorité de

l'Organisation permanente, dont les décisions deviendraient définitives (1).

Sans doute, un pareil mouvement a peu de chances d'aboutir jamais ; les États et leurs Parlements surtout se montrent trop jaloux de leurs droits pour abandonner à un organisme international, et même sur une matière aussi spéciale que celle de la législation sociale, le pouvoir de décision suprême ; mais si une pareille réforme était réalisée un jour, elle nécessiterait, en France tout au moins, une réforme constitutionnelle.

A première vue pourtant, il semble que le Parlement français reste toujours maître d'abandonner à la Conférence internationale du Travail ses prérogatives ; n'a-t-on pas coutume de dire que le législateur est souverain et que la loi peut tout faire ?

Mais l'argumentation est spécieuse ; il n'est pas exact, en effet, que le Parlement soit souverain ; le Parlement, en France, trouve dans la Constitution et dans les principes généraux du droit public des limites très précises à son activité.

Si le Parlement français abandonnait à la Conférence internationale du Travail un pouvoir de décision, il lui ferait *une véritable délégation du pouvoir législatif*.

Or, *le pouvoir législatif ne se délègue point*, et, en dépit des théories contraires qui ont été soutenues les auteurs sont maintenant unanimes.

M. Esmein, par exemple, déclare (2) :

« La délégation du pouvoir législatif, comme de toute autre prérogative que la Constitution attribue aux Chambres, est juridiquement impossible. La raison en est bien simple, c'est que le pouvoir n'est point pour elles un droit propre, c'est une fonction que la Constitution leur confie, non pour en disposer à leur gré, mais pour l'exercer elles-mêmes dans les règles constitutionnelles. Seul, le souverain peut faire une semblable attribution, et le

(1) Voir notre Conclusion, p. 324.

(2) *Éléments de droit constitutionnel*, 6^e édition, p. 682.

pouvoir législatif n'est pas le souverain, mais simplement le délégué du souverain. »

L'opinion de M. Hauriou n'est pas moins certaine (1).

« Il faut considérer comme fausse la théorie d'après laquelle le pouvoir réglementaire serait une délégation du pouvoir législatif; elle est fausse, parce que le pouvoir réglementaire est spontané, et encore parce que, dans un pays à Constitution écrite et à séparation des pouvoirs, le pouvoir législatif ne se délègue pas. »

MM. Joseph-Barthélemy et Jèze se prononcent dans le même sens et la thèse inverse ne se trouve plus défendue par personne.

Si donc les Chambres législatives devaient jamais abandonner à l'Organisation permanente du Travail un pouvoir de décision en matière de protection ouvrière, cette renonciation demeurerait sans effet, et le Parlement demeurerait toujours maître de considérer les décisions de la Conférence comme nulles et non avenues.

De la valeur juridique d'une procédure d'amendements.

Ce principe général de l'impossibilité juridique d'une délégation du pouvoir législatif nous permet d'apporter une solution précise à une question importante qui a été abordée aux dernières Conférences du Travail : celle de l'institution d'une procédure spéciale d'amendements aux conventions.

Jusqu'ici, toutes les conventions qui sont intervenues en matière de travail comme en toute autre matière (la règle absolument générale ne souffre aucune exception) forment un tout dont les différentes parties sont entièrement solidaires, et pour y apporter une modification quelconque il faut obligatoirement recourir à la procédure ordinaire de ratification, comme s'il s'agissait d'une convention nouvelle; mais qu'advviendrait-il si, dans un avenir plus ou moins rapproché, des conventions intervenaient qui contiendraient une clause autorisant un organe international à

(1) *Précis de droit administratif*, 8^e édition, p. 49.

introduire, sous certaines conditions de garantie, et sur des points particuliers et limitativement spécifiés, des dispositions différentes de celles qui étaient inscrites dans ces conventions ?

Une pareille clause serait-elle juridiquement valable ?

La question a été posée par le Directeur du Bureau dans son rapport à la Conférence de 1921 (1). Constatant les scrupules et les craintes qui empêchent souvent les Etats de se lier par des conventions, il s'est demandé s'il n'y aurait pas lieu de hâter l'œuvre des ratifications en définissant dans les conventions futures une méthode pour l'adoption d'amendements à ces conventions.

« On pourrait prévoir, par exemple, écrivait-il, que tout amendement serait considéré comme devenant définitif s'il était adopté par la Conférence, par un vote réunissant ; d'une part, la majorité de la Conférence, et, d'autre part, la majorité au sein de chacune des délégations représentant les Etats ayant ratifié la convention en question. »

La Conférence, contrairement aux espoirs de M. Albert Thomas, ne se préoccupa nullement de la question, qui ne figurait d'ailleurs pas à l'ordre du jour. Le Directeur alors résolut de la mettre malgré elle en présence d'un problème qui lui tenait particulièrement à cœur.

Le Comité de rédaction qui comprenait presque uniquement des fonctionnaires du Bureau, et dans lequel M. Albert Thomas figurait lui-même, transforma le texte du projet de convention portant fixation de l'âge d'admission des soutiers et chauffeurs à bord des navires, texte qui lui avait été renvoyé après l'adoption en première lecture par la Conférence. Il ajouta un article prévoyant expressément une procédure d'amendements (2).

Cet article, que le Secrétaire général devait cependant modestement qualifier d'« article de forme », rencontra une opposition unanime. M. Poulton (ouvrier anglais) et Crawford (ouvrier de l'Afrique du Sud) n'hésitèrent pas à déclarer que le Comité de rédaction avait outrepassé sa compé-

(1) Pages 119 et 120.

(2) Comptes rendus, p. 296 et suivantes.

tence ; enfin, Sir Montague Barlow, délégué gouvernemental anglais, déclara que « si l'acceptation d'une convention est un acte solennel, la revision d'une convention doit l'être aussi » et demanda immédiatement de supprimer l'article litigieux ; la suppression fut votée à l'écrasante majorité de 87 voix contre 3 (1).

Le Conseil d'administration n'aborda la question que très incidemment au cours de sa 11^e session (19 janvier 1922) et à sa 14^e session (13 octobre 1922) il décida d'en confier l'étude à la 4^e Conférence du Travail.

Dans son rapport pour 1922, le Directeur insista encore sur l'utilité de prévoir dans les conventions à venir une procédure d'amendements, et il essaya de prouver qu'une pareille procédure ne soulevait aucune difficulté juridique (2).

La Conférence n'en jugea pas ainsi :

Dès sa 3^e séance, le 19 octobre 1922, elle procéda à la nomination d'une Commission de 18 membres, chargée d'étudier le problème.

Cette Commission n'aboutit pas : après de nombreuses discussions, elle parvint à un texte transactionnel entourant l'adoption d'amendements de toutes sortes de garanties ; mais le travail fini, prise de scrupules et d'appréhension, elle refusa de prendre une décision.

Elle se borna à demander à la Conférence « de charger le Bureau international du Travail d'étudier le problème à fond, et de préparer un rapport en vue de le soumettre aux gouvernements, en leur demandant de vouloir bien formuler leurs observations 4 mois au moins avant la prochaine Conférence (3).

Cette résolution fut adoptée sans discussion par la Conférence, le 2 novembre, à l'unanimité des 52 votants. Le Bureau a entrepris son étude, mais son rapport n'est pas encore terminé.

Il ne paraît pas douteux que le Bureau ne se montre très

(1) Comptes rendus, p. 306.

(2) Rapport du Directeur à la 4^e session de la Conférence, p. 209.

(3) Rapport de la commission de Procédure d'amendements, comptes rendus provisoires de la 4^e session de la Conférence, n° 12, page 1.

favorable à la création d'une procédure d'amendements ; mais cette création pourrait cependant être contestée au point de vue juridique.

Certes, on reconnaît, en général, qu'une délégation du Pouvoir législatif est absolument impossible, mais certains pensent que point n'est besoin d'avoir recours à cette notion de délégation pour expliquer les pouvoirs que l'on entend reconnaître à la Conférence du Travail en matière d'amendements.

Souvent, le législateur, au lieu de prévoir toutes les dispositions d'une loi, se contente de poser le principe de cette loi, en laissant au Pouvoir exécutif le soin d'en déterminer les modalités d'application par voie de règlements d'administration publique. Il n'y a plus là alors *délégation* du Pouvoir législatif, mais simplement *exécution de la loi*.

Pourquoi ne pas transporter cette pratique dans le domaine international, et ne pas reconnaître à la Conférence du Travail les mêmes droits qu'au Pouvoir exécutif ?

Mais ce rapprochement nous paraît arbitraire, et on ne saurait expliquer par une simple exécution de la loi la remise à la Conférence du Travail du pouvoir d'élaborer des amendements qui prendraient place dans des conventions déjà ratifiées.

Tout d'abord, en France, au Président de la République seul a été confié le soin d'exécuter la loi, et dans l'état actuel de la Constitution, il semble impossible de remettre, fût-ce sur un problème déterminé, un pouvoir semblable à l'Organisation permanente du Travail.

C'est là une première difficulté dont se sont bien rendu compte ceux qui ont étudié le problème ; aussi ont-ils tous estimé (1) que l'approbation des représentants gouvernementaux des pays ayant ratifié la convention était nécessaire pour apporter une modification à cette convention.

Seulement, en ces matières, les pouvoirs du Président

(1) M. Albert Thomas, dans ses rapports aux Conférences de 1921 et 1922, — le Comité de rédaction de la Conférence, en 1921, dans ses propositions — la Commission des amendements, en 1922, dans le projet primitif qu'elle avait élaboré.

de la République sont des pouvoirs essentiellement personnels, et il ne semble pas qu'eux non plus puissent être délégués à un fonctionnaire. Mais il y a plus : si le Parlement français laissait à la Conférence internationale du Travail le pouvoir d'apporter des amendements à des conventions internationales, il se trouverait dans l'avenir, et par hypothèse, lié par les décisions de cette Conférence. Lorsque nous voulons expliquer juridiquement un règlement d'administration publique, nous sommes en droit de parler d'une simple exécution de la loi, puisque, essentiellement subordonné à la loi, le règlement d'administration publique tombe si une loi nouvelle abroge la loi qui en constituait le fondement.

Ici, au contraire, comme il s'agirait, non d'une loi, mais d'une convention, le fait de s'engager pour une période déterminée à accepter les décisions d'un organe international, sans pouvoir, de quelque façon que ce soit, prévoir par avance ces décisions, ni les faire tomber par la suite, constituerait de la part du Parlement, à n'en pas douter, un véritable abandon de souveraineté.

Sans doute, au point de vue des formes extérieures, tout se passerait comme si la Conférence internationale du Travail était chargée d'une simple exécution de la Convention, mais en allant au fond des choses, nous trouvons une véritable dépossession des attributions législatives du Parlement, et c'est cette dépossession qui, sous quelque forme qu'elle soit réalisée, nous semble difficilement admissible (1).

(1) Cette constatation a certainement été faite par la Commission de la procédure d'amendements en 1922. Dans le projet primitif qu'elle avait élaboré, et qu'elle devait abandonner d'ailleurs par la suite, elle prévoyait qu'un Etat ayant ratifié la convention aurait, pendant un délai de 6 mois, à partir de la clôture de la session de la Conférence, le droit de notifier au Secrétaire général de la Société des Nations que l'amendement adopté était de nature à exiger l'approbation des autorités législatives. Dans ce cas, il ne pourrait être procédé à la mise en vigueur de l'amendement qu'après sa ratification par ledit Membre.

Mais cette solution est absolument insuffisante. Car, si l'approbation des autorités législatives est vraiment nécessaire, l'absence de notification ne supprimera en rien les droits du Parlement, qui demeurera maître à tout instant de contester la valeur des décisions de la Conférence.

D'autre part, il est impossible d'admettre qu'une approbation tacite puisse être une cause d'obligation pour l'Etat. La Constitution française exige une véritable ratification.

QUATRIEME PARTIE

L'ŒUVRE ACCOMPLIE

PAR L'ORGANISATION PERMANENTE DU TRAVAIL

CHAPITRE PREMIER

LA CONFÉRENCE DE WASHINGTON ET LES HUIT HEURES.

L'œuvre maîtresse de la première Conférence du Travail a consisté dans l'élaboration d'un projet de convention qui fixe à 8 heures par jour la longueur de la journée de travail dans l'industrie ; aucune œuvre subséquente n'a présenté une importance comparable.

Pressée de donner enfin à la classe ouvrière la garantie positive de Conventions internationales, la Commission de Législation internationale du Travail de la Conférence de la Paix décida de réunir, dès l'automne 1919, une première Conférence du Travail, et sur la proposition de M. Barnes (1), dans l'espoir de vaincre les oppositions qui se manifestaient en Amérique à l'égard de l'Organisation permanente du travail, on se mit d'accord pour choisir Washington comme lieu de réunion.

Cette Conférence, dont la convocation était laissée aux bons soins du gouvernement des États-Unis (le Traité de Paix le prévoyait expressément), devait être préparée par un Comité international d'organisation composé de sept personnes désignées respectivement par les gouvernements des États-Unis, de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Italie, du Japon, de la Belgique et de la Suisse.

Quant à l'ordre du jour, il fut fixé de la façon suivante par la Commission de Législation internationale du Travail (2).

(1) 22^e Séance, 13 mars 1919 après-midi. Procès-verbaux, p. 174.

(2) 23^e et 24^e séances, 14 et 15 mars 1919. Procès-verbaux, p. 178 à 192.

« 1^o Application du principe de la journée de 8 heures ou de la semaine de 48 heures ;

« 2^o Questions relatives aux moyens de prévenir le chômage et de remédier à ses conséquences ;

« 3^o Emploi des femmes :

« a) Avant ou après l'accouchement (y compris la question de l'indemnité de maternité) ;

« b) Pendant la nuit ;

« c) Dans les travaux insalubres ;

« 4^o Emploi des enfants :

« a) Age d'admission au travail ;

« b) Travaux de nuit ;

« c) Travaux insalubres ;

« 5^o Extension et application des conventions internationales adoptées à Berne en 1906, sur l'interdiction du travail de nuit des femmes employées dans l'industrie, et l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc (jaune) dans l'industrie des allumettes » (1).

Les trois premiers points de cet ordre du jour avaient été proposés par M. Barnes, le 4^e par MM. Jouhaux et Gompers et le 5^e par M. Mahaim, qui avait joué un rôle particulièrement actif dans l'élaboration des conventions de Berne.

La Conférence de la Paix ne souleva aucune objection au sujet de cet ordre du jour, et cependant le premier point appelait une critique très grave :

Si l'article 427 indique l'adoption de la journée de 8 heures ou de la semaine de 48 heures comme un but à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu, il est spécifié par ailleurs, avec prudence et sagesse, que les principes posés ne devront être appliqués qu'autant que les circonstances le permettront.

Or les circonstances, en 1919, permettaient-elles de généraliser la journée de 8 heures ? Il semble bien que non, puisque, on est amené à la reconnaître (2), que toute diminu-

(1) Annexe à la Section I de la XIII^e partie du Traité de Paix.

(2) Voir plus haut, p. 77.

tion de la longueur de la journée de travail se traduit par une diminution proportionnelle de la production.

Et dès lors aucune période ne paraissait plus mal choisie pour renforcer la législation sociale que la période qui a suivi la cessation des hostilités : La guerre, en effet, avait entraîné une énorme diminution de richesses. Seuls le travail et l'épargne permettaient la reconstitution des capitaux disparus et, comme de nombreux vides s'étaient creusés dans les générations les plus fortes et les plus actives, avec moins de bras il fallait produire davantage ; les survivants de l'effroyable tourmente devaient travailler pour les morts : logiquement donc, la guerre entraînait, non une aggravation, mais une atténuation de la réglementation du travail.

D'ailleurs, la situation des divers Etats apparaissait bien différente, et si la réduction de la journée de travail ne se recommandait guère, l'uniformisation s'annonçait plus dangereuse encore.

Déjà, en 1919, on pressentait que les charges seraient très inégalement réparties entre les anciens belligérants ; sans doute pouvait-on espérer alors, dans la tranquille confiance du printemps 1919, que les dégâts causés à la population civile en Belgique et dans le Nord et l'Est de la France allaient être intégralement payés, conformément aux stipulations du Traité de Paix ; mais de toute façon, les frais de guerre proprement dits devaient rester à la charge de chaque nation intéressée, et ces frais n'étaient évidemment pas comparables entre eux : certaines puissances ne sont entrées dans le conflit qu'en 1917, alors que d'autres, depuis 1914, mettaient en jeu toutes leurs ressources pour repousser l'envahisseur ; d'autre part, les pertes en hommes ont beaucoup varié suivant les pays : les Etats-Unis qui comptent 100 millions d'habitants, n'ont eu que 60.000 tués, alors que la France, qui n'a pas 40 millions d'âmes, a perdu 1.500.000 hommes. Comment ne pas voir que le fardeau allait être plus lourd pour les habitants d'Europe que pour ceux d'Amérique. Les peuples appelés à supporter définitivement les dépenses les plus élevées étaient précisément

ceux dont les forces productives, par suite de la disparition d'un plus grand nombre d'hommes, avaient le plus diminué.

A aucun moment ces objections n'embarrassèrent la Commission de Législation internationale du Travail ; elle céda au courant puissant qui, 4 mois plus tôt, avait obligé l'Allemagne, pays pourtant très touché par la guerre, à introduire la journée de 8 heures, et qui, un an plus tard, devait forcer le Gouvernement français à donner satisfaction à son tour aux revendications syndicalistes.

A peine les statuts de l'Organisation et l'annexe prévoyant la réunion d'une Conférence à Washington eurent-ils été approuvés, le 11 avril, que le Comité d'organisation se réunit et, sous la présidence de M. Arthur Fontaine, prépara immédiatement la Conférence à Washington (1).

Il avait, en effet, toujours été entendu que la Conférence se tiendrait en octobre, et, effectivement, le 11 août 1919, le gouvernement des Etats-Unis convoquait la Conférence pour le 29 octobre.

Réuni d'abord tantôt à Paris et tantôt à Londres, puis, à partir de septembre, à Washington même, le Comité d'organisation, désireux de débayer la tâche de la Conférence et de lui apporter des propositions fermes, étudia avec soin toutes les questions inscrites à l'ordre du jour, et prépara une série de projets de conventions et de recommandations destinés à servir de base aux discussions de la Conférence.

Malgré les circonstances exceptionnelles du moment, qui logiquement n'autorisaient qu'une simple recommandation, le Comité s'est immédiatement prononcé en faveur du procédé plus radical du projet de convention ; soucieux toutefois de présenter des propositions susceptibles de rencontrer un accord unanime, et inaugurant en cela une méthode à laquelle allait constamment rester fidèle dans les

(1) Ce Comité était composé comme suit :

Etats-Unis : Dr J. T. Shotwell, remplacé au cours des travaux par M. Gompers ; Grande-Bretagne : Sir Malcolm Delevingne ; France : M. Arthur Fontaine ; Italie : M. Di Palma Castiglione ; Japon : M. Oka ; Belgique : M. Mahaim ; Suisse : M. E. Rappard, remplacé au cours des travaux par M. Sulzer.

années à venir le Conseil d'administration, il provoqua les suggestions des différents Etats, Membres originaires de la Société des Nations ou appelés à le devenir, et l'Angleterre ayant demandé certaines dérogations au principe de la journée de huit heures, il se décida, quoique personnellement partisan d'une fixation très stricte de la durée du travail, à accueillir les *desiderata* anglais.

C'est le projet de convention ainsi élaboré qui, sans avoir subi de transformations profondes, mais après des débats souvent mouvementés, a fini par être adopté par la Conférence. La discussion en fut abordée le 4 novembre, et le vote final n'intervint que le 28 novembre ; dans l'intervalle, d'autres questions furent examinées, mais le problème des 8 heures resta toujours la préoccupation dominante de la Conférence, ce qui ne signifie nullement que ce problème ait été traité sous toutes ses faces.

« La discussion du projet fut longue et confuse ; elle ne fut jamais serrée. De la lecture des débats, il ressort avec netteté que même ceux qui en voyaient tous les dangers et qui étaient le moins partisans de son adoption, étaient convaincus par avance de l'inutilité de toute opposition. La Conférence s'était réunie pour voter une convention sur les huit heures, non pour la discuter, encore moins pour la rejeter » (1) .

L'atmosphère qui planait sur la Conférence de Washington était en effet toute spéciale et semblait comme teintée d'un voile bleuté qui retirait aux choses leurs contours rudes et leurs angles pointus, et qui donnait aux hommes l'illusion de vivre dans un monde renoué et idéalisé.

Les grandes illusions de l'hiver 1918-19 n'étaient pas encore dissipées, et l'on espérait encore une transformation sociale qui apporterait un peu de bonheur dans le monde.

Les petites nations d'Amérique qui, jusqu'alors, étaient restées en dehors du mouvement social et qui virent tout d'un coup les portes de l'Organisation permanente s'ouvrir toutes grandes devant elles, pensèrent naturellement

(1) *La France et les huit heures*, p. 78.

qu'elles avaient un rôle à jouer dans la réalisation du nouvel ordre de choses que l'on était en train d'ébaucher et, prises de l'ardeur des néophytes, elles se montrèrent les plus enthousiastes et les plus avancées, la délégation gouvernementale de l'Équateur allant jusqu'à proposer de recommander aux États Membres de l'Organisation l'institution du travail universel obligatoire (1).

D'autre part, il ne fallait pas songer à entrer en opposition de vues avec les représentants des ouvriers.

La Fédération internationale des syndicats, à son Congrès d'Amsterdam (26 juillet) avait failli refuser sa collaboration à l'Organisation permanente, et c'est sous sa pression que le Conseil suprême avait été amené à autoriser l'admission de l'Allemagne dès l'ouverture de la Conférence.

Conscients de leur force, les délégués ouvriers ne quitteraient-ils pas définitivement la Conférence si leurs demandes étaient repoussées? Or, il convenait d'éviter à tout prix un pareil résultat qui aurait d'un seul coup ruiné le prestige de l'Organisation permanente; l'œuf aurait été détruit dans sa coque.

Les patrons eux-mêmes enfin, malgré leur méfiance à l'égard d'une mesure qui allait incontestablement augmenter dans des proportions sensibles les prix de revient, ne manifestèrent pas une opposition irréductible.

C'était l'époque en effet où, après les restrictions forcées de la guerre, des débouchés nouveaux et insoupçonnés jusqu'alors s'ouvraient partout; on ne songeait qu'à produire et produire encore; quelle que fut la somme à déboursier l'acheteur se présentait toujours et si un nuage obscurcis-

(1) Comptes rendus de la Conférence de Washington, p. 261.

« Le jour où il n'y aura plus d'oisiveté possible pour ceux qui sont capables de travailler, le jour où tous produiront, le jour où le vagabondage ne sera plus qu'un souvenir d'une période de civilisation inférieure, ce jour marquera la disparition de la grande injustice qui tolère la coexistence d'abeilles et de frelons dans la grande ruche humaine.

« ... Ce n'est pas une peine que le péché originel impose à l'homme en l'obligeant de gagner son pain à la sueur de son front; la sagesse infinie de la Providence nous a donné là une occasion heureuse de rédemption. »

(Exposé des motifs).

sait parfois l'horizon, si certaines difficultés se présentaient que l'industriel avait à vaincre, ces difficultés ne touchaient à aucun degré la question travail ; les matières premières étaient rares, mais une amélioration se manifestait déjà. En tous cas, la situation était brillante et personne alors ne soupçonnait la terrible crise qui allait porter un coup si rude à la production.

Les patrons, en cette occurrence jugeaient expédient de se rallier à des réformes qui ne leur coûteraient rien ; peut-être même ces réformes allaient-elles en fin de compte favoriser la production, trop souvent arrêtée alors par la mauvaise volonté ouvrière. En donnant des garanties aux travailleurs, du même coup on supprimait la cause la plus redoutable des grèves et des sabotages.

La question de la journée de huit heures était ainsi tranchée par avance, et M. Barnes l'indiqua dans le discours qu'il prononga pour ouvrir les débats (1) : « Au cours de la guerre, les travailleurs sont restés à leur poste avec l'espoir et la conviction que, la guerre finie, la réduction des heures de travail serait universelle. On leur a promis de réduire les heures de travail après la guerre et il ne reste plus aux gouvernements qu'à s'exécuter » ; et cette manière de voir répondait tellement au sentiment de la majorité de l'assemblée que personne n'entreprit un exposé complet des répercussions économiques qu'allait entraîner la réforme.

Seule, la délégation patronale esquisssa un mouvement de résistance ; par l'organe de M. Marjoribanks (2) (Grande-Bretagne), en donnant son adhésion au principe des huit heures, elle déclara que l'application de ce principe devait rester subordonnée à un certain nombre de conditions :

« 1^o Garantie des possibilités indispensables au fonctionnement normal de toute industrie ;

« 2^o Volonté unanime de maintenir et d'améliorer la production ;

« 3^o Adoption dans les industries dont la bonne marche

(1) 6^e Séance, 4 novembre : comptes rendus, p. 30 et 31.

(2) 7^e Séance, 5 novembre : comptes rendus, p. 37 et 38.

est indispensable à la vie économique de toutes les nations du monde des mesures provisoires permettant la reconstitution rapide des produits et leur circulation normale ;

« 4^e Délimitation pour les régions industrielles dévastées par la guerre d'un régime particulier améliorant leur relèvement. »

Et repoussant les conceptions d'une Convention internationale, les délégués patronaux concluaient en proposant de recommander seulement aux États d'accepter le régime des huit heures sous certaines garanties : les huit heures devaient être huit heures de travail effectif ; dans les industries saisonnières ou sujettes aux intempéries, la réglementation serait non pas journalière, mais annuelle ; enfin, en cas de besoins exceptionnels, 300 heures supplémentaires pourraient être consenties en un an.

Ces suggestions se heurtèrent à une opposition presque unanime de la Conférence et, finalement, les patrons eux-mêmes se rallièrent au projet de convention élaboré par le Comité d'organisation, et ce projet fut adopté sans modification profonde dans la séance du 28 novembre par 83 voix contre 2. Les deux seuls opposants étaient M. Paus et Pearsons, délégués patronaux de la Norvège et du Canada (1).

Ce n'était pourtant pas une simple convention de façade que cette convention des huit heures appelée, si elle était ratifiée, à apporter dans le monde entier une entrave sérieuse à la production.

Elle stipule, en effet, que dans tous les établissements industriels (mines, carrières, industries extractives, manufacturières, de construction de bâtiments ou de chemins

(1) M. Pearsons avait expliqué son opposition par l'absence des États-Unis à la Conférence, absence qui, selon lui, ne permettait pas au Canada, leur plus proche voisin, de s'engager internationalement ; mais il n'avait pas été non plus sans critiquer très âprement le projet de convention proposé par les membres du Comité d'organisation : « C'est, avait-il dit, comme s'ils avaient confectionné un costume tout fait pour les différents pays, sans tenir compte de leurs dimensions ou de leurs conditions et avaient essayé de le faire porter à tous. »

Séance du 7 novembre 1919, compte rendu, p. 54.

de fer, industries des transports), la durée du travail ne pourra pas excéder huit heures par jour et 48 heures par semaine, et les dérogations prévues par la suite ne changent pas l'économie du système.

Ces dérogations sont d'ailleurs exceptionnelles : sur la demande de l'Angleterre, le Comité d'organisation avait proposé que pour les travaux dont le fonctionnement continu est assuré par équipes successives, la limite des heures de travail soit reportée à 56 heures par semaines, ce qui « supprime le repos hebdomadaire ; si l'on ne veut pas dépasser huit heures par jour, on permet un peu plus de neuf heures par jour si l'on veut sauver le repos dominical » (1).

La Conférence maintint cette dérogation.

D'autre part, un régime particulier a été accordé au Japon et à l'Inde. Au Japon (art. 9) la durée effective du travail peut être portée à 57 heures par semaine, et même à 60 heures dans l'industrie de la soie grège ; en outre, les travailleurs doivent bénéficier d'un repos hebdomadaire de 24 heures ; encore convient-il de remarquer que ces diverses délimitations sont écartées pour le transport des personnes et des marchandises par route, la manutention des marchandises dans les docks, quais, wharfs et entrepôts, ainsi que pour le transport à la main, industries dans lesquelles la liberté des contractants reste entière.

Dans l'Inde (art. 10), système analogue : « le principe de la semaine de 60 heures sera adopté pour tous les travailleurs occupés dans les industries actuellement visées par la législation industrielle dont le gouvernement de l'Inde assure l'application ».

Enfin (art. 11) « les dispositions de la présente convention ne s'appliqueront ni à la Chine, ni à la Perse, ni au Siam. »

Telles sont les dispositions principales de la convention des huit heures, dans sa forme définitive ; malgré le régime exceptionnel que les pays orientaux ont obtenu, et qui

(1) *La France et les huit heures*, p. 82.

est en partie justifié par le rendement inférieur de la main-d'œuvre asiatique, on est fondé à dire que la Conférence internationale du Travail a essayé, pour la première fois depuis le commencement de l'histoire, d'uniformiser dans le monde entier la longueur de la journée de travail.

L'élaboration d'une pareille réforme aurait dû suffire à remplir une première session. Mais l'ordre du jour fixé par le Traité de Paix comportait l'étude d'autres problèmes, et la Conférence se crut tenue d'entreprendre cette étude et d'apporter des solutions ; peut-être d'ailleurs n'est-il pas téméraire de supposer qu'elle a été heureuse de saisir l'occasion qui lui était offerte de montrer son activité.

Le deuxième point porté à l'ordre du jour qu'elle était appelée à aborder visait : « Les questions relatives aux moyens de prévenir le chômage et de remédier à ses conséquences ».

Le problème du chômage est peut-être de tous ceux qu'entend résoudre l'économie sociale celui dont la solution présente le plus de difficultés.

En période normale, l'expérience prouve que, dans toute industrie, par paresse, négligence, indiscipline ou esprit de changement, un certain nombre de travailleurs, se trouvent, pour un temps plus ou moins long, privés de travail.

D'autre part, sous la pression de diverses conditions économiques, les producteurs sont parfois amenés à restreindre leur production et, par la force même des choses, un grand nombre d'ouvriers sont exposés à se trouver ainsi privés de leur gagne-pain ; lorsque cette crise s'intensifie, qu'elle atteint une série d'industries, la classe ouvrière subit un véritable désastre.

Dans ces conditions prévenir le chômage représente une tâche singulièrement ardue. Comment, en effet, s'attaquer à la paresse, à la négligence, à l'indiscipline, à l'esprit de changement de l'ouvrier, ou bien, d'autre

part, à la situation économique générale d'une industrie et surtout d'un ensemble d'industries.

Sans doute, il paraît plus aisé de s'attaquer aux effets qu'à la cause et c'est à ce titre que l'on a souvent songé, et consenti en fait, à accorder des secours aux chômeurs ; mais cette mesure en pratique rencontre aussi des difficultés :

Seul le chômeur involontaire mérite la bienveillance du législateur ; or à quel criterium reconnaître le chômeur involontaire, et ne risque-t-on pas, en instituant des secours, de développer justement le mal qu'on prétend combattre ?

Enfin, lorsque la crise est extrêmement grave, par la distribution de secours on finit par grever très lourdement les budgets.

Saisie de cette question du chômage, le Conférence de Washington ne pouvait suggérer que des remèdes insuffisants et inopérants, et si elle a abouti à un projet de convention, à deux recommandations et à la constitution d'une Commission du chômage et d'une Commission d'émigration, son souci de proposer malgré tout quelque chose ne sert qu'à témoigner de ses excellentes intentions et équivaut à un aveu d'impuissance.

Le projet de convention concernant le chômage qui, lui aussi, avait été préparé par le Comité d'organisation fut adopté dans la séance du 28 novembre 1919, il stipule dans son art. 1^{er} que chaque Membre devra communiquer au Bureau international du Travail, à des intervalles inférieurs à trois mois, « toute information disponible, statistique ou autre, concernant le chômage, y compris tous renseignements sur les mesures prises ou à prendre en vue de lutter contre le chômage ».

Et l'art. 2 prévoit l'établissement d'un système de bureaux publics de placement placés sous le contrôle d'une autorité centrale.

La première recommandation, dite « recommandation concernant le chômage », vise à interdire la création de bureaux de placements payants et demande aux Membres

de l'Organisation de ne recourir au recrutement collectif des travailleurs étrangers qu'après entente avec le pays intéressé et après consultation des patrons et des ouvriers ; elle préconise enfin l'organisation « d'un système effectif d'assurance contre le chômage », et le développement des travaux publics dans les périodes de crise.

La seconde recommandation se borne à réclamer la réciprocité de traitement des travailleurs étrangers.

En somme, les réformes sorties des délibérations de la Conférence du Travail sont extrêmement bénignes et ne s'attaquent pas aux causes profondes du mal. Seule, la création d'un système effectif d'assurances produirait quelque effet : mais cette création est pratiquement irréalisable, et la Conférence a parfaitement compris que le problème qu'elle avait essayé de résoudre continuait à se poser tout entier ; c'est pour cette raison sans doute qu'elle a décidé la création de deux Commissions permanentes.

Le 22 novembre 1919, la Conférence de Washington invitait le Conseil d'administration à constituer une Commission internationale « chargée de formuler des recommandations sur les meilleures méthodes à adopter dans chaque État pour recueillir et publier, sous une forme et pour des périodes de temps internationalement comparables, toutes les informations intéressant le problème du chômage. »

Le 9 juin 1920, à Gênes, cette Commission (dite Commission du chômage) a été constituée par le Conseil d'administration ; composée de MM. Oudegeest, Rüfenacht et Goineau (remplacé par M. Pinot), elle a tenu plusieurs réunions, et a saisi le Conseil d'administration d'un certain nombre de propositions ; celui-ci, à sa session d'avril 1922, a décidé de soumettre aux Membres de l'Organisation :

- 1° Un projet de définition du chômage involontaire ;
- 2° Un projet de classification internationale des industries et professions.

Ainsi, aucune solution intéressante n'a encore été prise par la Commission de chômage. Quant à la Commission

internationale de l'émigration, dont la constitution avait aussi été décidée à Washington, elle a apporté des suggestions qui ont été soumises à la 4^e Conférence du Travail ; la Conférence s'est mise d'accord sur une recommandation tendant à demander aux gouvernements la communication de tous renseignements concernant l'émigration (1).

Le troisième point de l'ordre du jour comprenait plusieurs problèmes. Le premier, celui de la protection des femmes employées dans l'industrie soulevait beaucoup moins de difficultés que celui du chômage, et la Conférence, travaillant toujours sur les bases proposées par son Comité d'organisation, s'est trouvée en mesure d'apporter des solutions positives.

Le projet de convention concernant l'emploi des femmes avant et après l'accouchement prévoit que dans tous les établissements industriels ou commerciaux la femme pendant six semaines après ses couches ne sera pas autorisée à travailler et que six semaines avant elle pourra quitter son travail ; d'autre part, durant la période où elle demeurera absente, elle recevra une indemnité suffisante, prélevée sur les fonds publics ou fournie par un système d'assurance ; elle aura droit, en outre, aux soins gratuits d'un médecin ou d'une sage-femme.

Reprenant les dispositions essentielles de la convention du 26 septembre 1906, le projet de convention concernant le travail de nuit des femmes dispose que le travail des femmes devra être interdit pendant une période d'au moins onze heures consécutives, comprenant l'intervalle écoulé entre dix heures du soir et cinq heures du matin. Dans les industries saisonnières, la durée d'interdiction du travail pourra être réduite à dix heures par jour. De même, dans les pays tropicaux, la période de nuit pourra être diminuée.

La question de l'emploi des femmes dans les industries insalubres présentait des aspects si divers qu'elle pouvait difficilement faire l'objet de conventions internationales,

(1) Voir plus loin, p. 316.

aussi la Conférence de Washington s'est-elle contentée de rédiger trois recommandations s'appliquant chacune à un point particulier.

La première prévoit la désinfection des laines suspectes de contenir des spores charbonneuses ; la seconde, pour protéger les femmes et les enfants contre le saturnisme, réclame l'interdiction du travail des femmes et des jeunes gens au dessous de 18 ans, dans les industries du zinc et du plomb où l'empoisonnement est le plus à craindre (réduction des minerais, des cendres, fusion en grand, fabrication de soudure ou d'alliages de plomb ou de zinc).

La troisième, enfin, a pour objet la création d'un service public d'hygiène qui devra se mettre en rapport avec le Bureau international du Travail.

La protection du travail des enfants (4^e point de l'ordre du jour) donna lieu, comme la protection du travail de la femme, à deux conventions.

D'abord, l'âge d'admission des enfants à l'atelier est fixé uniformément à 14 ans, et seuls le Japon et l'Inde ont pu obtenir un régime spécial. Dans ces deux pays, la limite d'âge a été abaissée à 12 ans.

D'autre part, le travail de nuit est interdit pour les jeunes gens de moins de 18 ans dans des conditions semblables à celles du travail des femmes ; cependant, il est autorisé pour les jeunes gens de plus de 16 ans dans les industries dont le travail est continu.

Enfin, la dernière question inscrite à l'ordre du jour de la Conférence, l'extension et l'application des conventions internationales adoptées à Berne en 1906, a fait l'objet d'une seule recommandation.

Chacun des Membres de l'Organisation est invité à adhérer, s'il ne l'a déjà fait, à la Convention portant interdiction de l'emploi du phosphore blanc (jaune) dans l'industrie des allumettes.

Telle est l'œuvre accomplie à Washington en 1919 ; les délégués se séparaient, le 29 novembre, persuadés des

bienfaits qu'allaient entraîner dans le monde entier les réformes qu'il préconisaient ; ils ne doutaient pas que les projets de conventions seraient promptement ratifiés et les recommandations étudiées avec soin par les autorités compétentes.

Un accord presque unanime s'était manifesté dans les votes successifs, et n'était-ce pas avec attention et sympathie que la presse avait, dans le monde entier, suivi les délibérations ? L'opinion publique ne se montrait-elle pas déjà favorable à une institution nouvelle dont le prestige allait grandissant, et si besoin était, la classe ouvrière ne disposerait-elle pas d'une puissance assez forte pour peser sur les parlements et leur arracher les réformes auxquelles elle attachait tant de prix ?

Pendant l'hiver 1919-1920, cependant, contrairement à ce que l'on attendait, les ratifications furent rares ; depuis, le mouvement ne s'est pas accéléré d'une façon sensible, et on semble fondé à affirmer que, malgré les illusions qu'elle a provoquées à l'origine, la Conférence de Washington a abouti à un échec complet et général.

Une des causes de cet échec réside dans la transformation politique qui s'est opérée dès le commencement de 1920, et dans la crise économique.

Les syndicats qui, jusqu'alors, avaient joui d'un rôle prépondérant dans l'élaboration des réformes sociales, perdirent toute influence. Pendant la guerre, dans toutes les nations belligérantes, l'union sacrée s'était imposée comme une véritable nécessité ; mais à la paix, cette union sacrée ne correspondait plus aux conditions nouvelles, et par la force même des choses, les différents partis politiques reprirent chacun leur indépendance ; les milieux d'extrême gauche retournèrent naturellement, dans l'opposition : de ce fait, les revendications syndicalistes ne purent plus être confondues avec les revendications de la nation, elles prirent un caractère nettement révolutionnaire et l'on cessa de les entourer de la sympathie avec laquelle on avait pris l'habitude de les étudier.

En France, par exemple, les grèves d'avril et mai 1920

s'orientaient dans un sens qui n'échappait à personne ; les syndicats furent vaincus, et leur puissance comme leur prestige s'en trouvèrent singulièrement diminués ;

Enfin, l'union elle-même des syndicats fut détruite ; Moscou et Amsterdam entrèrent dans des luttes dont on n'entrevoit pas la fin et le mouvement ouvrier perdit ainsi son unité qui, jusqu'alors, avait fait sa force.

A ces causes d'ordre politique s'ajoutèrent des causes économiques.

La crise du printemps 1920, crise qui, dans l'ensemble des pays, frappa toutes les industries sans exception, eut pour conséquence de subordonner les questions sociales aux questions économiques qui reconquirent, dans les préoccupations des hommes d'Etat, une place qu'elles avaient perdue depuis la guerre.

Une hausse générale des prix, un manque absolu de débouchés paralysaient la production, et il fallait bien reconnaître que le désarroi général ne permettait pas l'introduction de réformes nouvelles ; et même les milieux industriels envisagèrent l'éventualité de revenir sur les concessions consenties aux travailleurs au cours de l'année 1919. Dans ces conditions, il paraissait d'autant plus dangereux de se lier par des conventions internationales, que la durée de la crise échappait à toute prévision et que les conventions une fois ratifiées ne pouvaient être dénoncées avant 10 ans.

A côté de ces différentes causes, il convient de signaler celles qui tirent leur origine des vices constitutifs de l'Organisation permanente du Travail, vices que nous avons étudiés précédemment (1) ; elles ont toutes agi simultanément pour s'opposer à la ratification des conventions de Washington.

Au 1^{er} avril 1923, la convention relative à la durée du travail dans l'industrie n'était ratifiée que par cinq Etats d'importance secondaire : la Bulgarie, la Grèce, l'Inde, la Roumanie et la Tchéco-Slovaquie. Seuls, parmi ces États, l'Inde et la Tchéco-Slovaquie se rangent dans la catégorie

(1) Voir plus haut, p. 149 et suivantes.

des États industriels, encore convient-il de rappeler que l'Inde bénéficie d'un régime de faveur et qu'elle n'est tenue d'appliquer que le principe de la semaine de 60 heures (1).

Les grands États européens, malgré les dispositions bienveillantes dont ils étaient animés, n'ont jamais songé sérieusement à ratifier la convention des huit heures.

Le Parlement français, par exemple, semble avoir ajourné *sine die* l'examen de cette convention ; pourtant, la loi française du 23 avril 1919, qui introduit la journée de huit heures même dans les usines à feu continu, dépasse en rigueur le texte de Washington. Cette loi, il est vrai, ne reçoit pas une application stricte, et le gouvernement français lui-même (décret Le Trocquer du 14 septembre 1922) s'est décidé à apporter au principe des huit heures de très larges dérogations.

Quoi qu'il en soit, la question de la ratification de la convention des huit heures n'a fait l'objet d'aucun débat devant le Parlement, et les deux projets de loi déposés successivement sur le bureau de la Chambre, et tendant à cette ratification, quoique l'un ait été déposé dès le 29 avril 1920, n'ont jamais été honorés ni du moindre rapport, ni de la moindre discussion. Ils paraissent actuellement totalement oubliés.

La situation présente une très grande analogie avec celle de l'Allemagne.

L'ordonnance du 23 novembre 1918, complétée le 17 décembre suivant, établit la journée de huit heures pour les travailleurs de l'industrie, mais les dispositions de cette ordonnance sont plus élastiques que celles de la convention, et les associations patronales allemandes estiment que dans l'avenir des dérogations au principe de la journée de huit heures doivent être accordées lorsqu'il y a contrat collectif(2).

(1) Si la Tchéco-Slovaquie, d'ailleurs, a ratifié la Convention, elle n'en applique pas les dispositions et la loi du 19 décembre 1918 autorise 240 heures supplémentaires par an, sur simple autorisation des autorités administratives et politiques.

(2) 4^e Conférence internationale du Travail. Annexe au rapport du Directeur : rapport spécial sur l'état des ratifications de la Convention sur la durée du travail, p. 38.

Le Reichsrat, bien que saisi depuis le 26 janvier 1921, n'a pris encore aucune décision et, cependant, la ratification de la convention lui a été recommandée dès le 24 février 1921, par le Conseil économique provisoire du Reich.

Mais le cas le plus typique se présente en Angleterre :

C'est sur l'instance du gouvernement britannique, rappelons-le, que le principe des huit heures a été inséré à l'article 427 du Traité de Versailles ; et l'action de ce gouvernement n'a pas cessé de se montrer prépondérante, soit dans les travaux du Comité d'organisation, soit dans ceux de la Conférence ; lorsque M. Barnes présenta à celle-ci le projet de convention, il affirma hardiment — et en cela il agissait en conformité des instructions qu'il avait reçues — que « le gouvernement anglais était décidé à tenir ses « promesses » (1). Cet engagement précis a très fortement impressionné les délégués à la Conférence ; et cependant, il n'a pas été tenu.

Si, en Angleterre, la journée de huit heures est appliquée partout, et si cette réforme est absolument rentrée dans les mœurs, aucun texte législatif ne vient (sauf dans le travail des mines) la consacrer ; dans chaque cas, des accords interviennent entre les organisations patronales et les organisations ouvrières, et ce système très souple permet de fixer les modalités d'application en s'inspirant des nécessités inhérentes à chaque industrie. Si un texte précis intervenait jamais, ces traditions seraient bouleversées ; aussi peut-on sans paradoxe affirmer que, si l'Angleterre éprouve des difficultés spéciales à ratifier la convention des huit heures, c'est justement parce qu'elle applique depuis trop longtemps les huit heures.

Le gouvernement britannique n'a jamais soumis la convention au parlement, et son attitude, finalement approuvée par la Chambre des Communes, a donné lieu à des discussions mouvementées qui ont fourni au gouvernement l'occasion d'exposer son point de vue.

(1) Comptes rendus de la Conférence de Washington, p. 31.

Le 27 mai 1921, M. G. Barnes présentait à la Chambre des Communes une motion rédigée comme suit (1) :

« La Chambre des Communes estime que les conventions adoptées par la Conférence internationale du Travail, réunie en vertu du Pacte de la société des Nations, doivent être soumises au parlement, autorité dans la compétence de laquelle rentre la matière. »

En somme, il s'agissait d'une interprétation de l'article 405 du Traité de Paix. Tout le monde, y compris l'attorney général, Sir Gordon Hewart, se rallia en principe à la thèse soutenue par M. Barnes. Mais la discussion changea d'orientation ; le D^r Macnamara, ministre du Travail, déposa, en effet, l'amendement suivant : « la Chambre estime qu'il n'est pas expédient, dans les circonstances actuelles, de recourir à l'action législative pour ratifier la convention de Washington au sujet des heures de travail ». Le problème de droit se transformait en un simple problème d'opportunité, et Sir Montague Barlow, secrétaire parlementaire du ministre du Travail, s'empressa alors de montrer combien les solutions anglaises (particulièrement dans l'industrie des transports) entraient en opposition avec la convention de Washington, dont les dispositions manquent d'élasticité.

A la suite de cette intervention, la motion Barnes fut repoussée par 109 voix contre 69 ; mais, désireux d'obtenir une approbation expresse de la Chambre des Communes, le ministre du Travail soumit à celle-ci, le 1^{er} juillet, une nouvelle motion approuvant la conduite suivie par le gouvernement au sujet des ratifications (2). Reprenant l'argumentation de Sir Montague Barlow, le D^r Macnamara mit en lumière que la convention de Washington ne cadrerait pas avec l'état de choses existant en Angleterre, et que la solution, pour lui, consistait à réunir « une Conférence de l'Organisation internationale du Travail, où l'on examinerait à nouveau la convention sur les heures du travail, en la

(1) *B. O. du B. I. T.*, 15 juin 1921, p. 717 et suivantes et *La France et les huit heures*, p. 57 et suivantes.

(2) *B. O. du B. I. T.*, 3 août 1921, p. 92 et suivantes.

rédigeant probablement de façon plus souple.» Le ministre concluait en proposant d'adresser à Genève une lettre insistant sur les difficultés rencontrées par l'Angleterre et les solutions qu'elle préconisait.

La motion du gouvernement fut adoptée par 164 voix contre 53, et quelques jours après, une lettre émanant du ministre du Travail était adressée au secrétaire du Cabinet britannique, puis transmise au Secrétaire général de la Société des Nations.

Cette lettre, datée du 22 juillet et signée J. E. Masterton Smith, secrétaire permanent du ministère du Travail, exposait que la majorité des contrats collectifs limitant les heures de travail prévoyaient la possibilité d'heures supplémentaires payées à un salaire plus élevé, et qu'il ne saurait être question de supprimer ce système très souple qui donnait toute satisfaction.

D'autre part, dans l'industrie des transports, un dépassement journalier de la journée de huit heures peut être autorisé lorsqu'il est nécessaire pour le bon fonctionnement des chemins de fer.

Dans ces conditions, le gouvernement britannique se trouve bien empêché de faire ratifier la convention telle qu'elle était rédigée mais si elle était assouplie, elle s'adapterait sans doute aux besoins multiples des diverses industries de chaque pays, et « dans ce but, il propose de suggérer au Conseil d'administration de l'Organisation internationale du travail que celui-ci veuille bien considérer l'avantage qu'il y aurait à placer la question à l'ordre du jour de la Conférence de l'Organisation internationale du Travail, afin que les dispositions nécessaires en vue de la Conférence qui s'occupera de ladite question puissent être prises » (1).

Dans sa 9^e session (2), le Conseil d'administration fut saisi de la proposition anglaise par un rapport spécial du Directeur qui s'y montra très hostile.

Les difficultés invoquées par le gouvernement britannique

(1) Rapport du Directeur à la 3^e session de la Conférence du Travail, p. 106.

(2) 19-21 octobre 1921.

ne lui paraissaient point insurmontables, car les dérogations demandées rentraient tout naturellement à ses yeux dans le cadre de l'article 6 qui permet :

« a) Les dérogations permanentes qu'il y aura lieu d'admettre pour les travaux préparatoires ou complémentaires, qui doivent être nécessairement exécutés en dehors de la limite assignée au travail général de l'établissement, ou pour certaines catégories de personnes dont le travail est spécialement intermittent ;

« b) Les dérogations temporaires qu'il y aura lieu d'admettre pour permettre aux entreprises de faire face à des surcroits de travail extraordinaires. »

Il s'agissait donc d'une simple question d'interprétation de texte, et le Directeur continuait en discutant longuement l'opportunité de convoquer une Conférence chargée d'étudier à nouveau la question des huit heures.

L'atmosphère favorable de Washington ne se retrouverait probablement jamais et, au surplus, puisque la Convention était déjà ratifiée par quelques Etats, ne se trouvait-on pas en présence d'une difficulté juridique insurmontable provenant de l'article 405 du Traité de Versailles qui dispose (11^e alinéa) qu'« en aucun cas il ne sera demandé à aucun des Membres, comme conséquence de l'adoption par la Conférence d'une recommandation ou d'un projet de convention, de diminuer la protection déjà accordée par sa législation aux travailleurs dont il s'agit ? »

Pour ces raisons, le Directeur repoussait l'idée d'aborder à nouveau l'examen des huit heures. Mais si le gouvernement anglais craignait de s'engager par une convention dont la portée exacte lui échappait, une voie très simple s'ouvrait à lui : le Bureau, le Conseil d'administration même se prononceraient sur l'interprétation à attribuer à la convention, et l'Angleterre aurait ainsi l'assurance que le mécanisme des sanctions ne serait jamais mis en mouvement contre elle, puisque le Conseil d'administration, et lui seul, a mission de déclencher ce mécanisme.

Mais le Conseil d'administration ne se rangea pas à la manière de voir de M. Albert Thomas, il estima avec

raison que le Bureau ne possédait aucun pouvoir en matière d'interprétation des conventions, et le Directeur fut simplement invité à se mettre en rapport avec les gouvernements qui ont éprouvé des difficultés à ratifier la convention des heures de travail, dans le but d'examiner la solution à apporter à ces difficultés.

La question fut effleurée à nouveau à la 3^e session de la Conférence (1) et à la 11^e session du Conseil d'administration.

À la 12^e session, le Directeur proposa de demander aux gouvernements les raisons pour lesquelles ils ne ratifiaient pas la convention ; mais MM. Pinot et Mahaim montrèrent qu'en posant pareille question, le Bureau outrepassait ses droits (2) et le Conseil d'administration, considérant que la question de la revision de la convention des huit heures était encore prématurée se contenta de charger le Directeur de se documenter sur la question.

Dans ces conditions, la ratification par la Grande Bretagne reste plus problématique que jamais ; à la 18^e session du Conseil d'administration (10 avril 1923) son représentant a déclaré que le point de vue du gouvernement anglais ne s'était pas modifié.

Tel fut l'accueil que rencontra le projet de convention relatif aux huit heures. Les autres projets de conventions élaborés à Washington n'ont pas, en général, rallié plus de suffrages et si, le plus souvent ils n'ont pas soulevé d'hostilité, ils ont par contre sombré dans l'indifférence.

C'est la convention sur le chômage, convention dont la portée est en somme extrêmement limitée, qui groupe le plus d'adhésions ; elle a en effet, été ratifiée par 13 Etats dont la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon.

La convention sur le travail de nuit des femmes, sans doute parce qu'elle se borne à sanctionner internationalement une réforme qui est acquise presque partout, groupe 11 Etats.

(1) Comptes rendus p. 238.

(2) Voir plus haut, p. 245.

Pour les autres conventions, les chiffres sont légèrement inférieurs : celle sur le travail de nuit des enfants groupe 9 Etats, et celle fixant l'âge d'admission au travail, 8 Etats ; la convention concernant l'accouchement suit de très loin, avec 4 ratifications seulement.

De pareils résultats se passent de commentaires et on ne saurait se méprendre sur leur portée (1). Il est particulièrement instructif de constater qu'en Europe, ni la France ni l'Allemagne ni la Belgique ni l'Espagne, et qu'en Amérique aucun des Etats, pourtant si largement représentés à Washington, n'ont ratifié une seule des conventions votées en 1919. Or, rappelons-le, l'Organisation permanente ne groupe ni les Etats-Unis ni la Russie ; comment, dans ces conditions parler de réglementation internationale du travail ?

L'accord complet entre des délégués enthousiastes régnait cependant à Washington ; que ménageait alors l'avenir, si, dans les Conférences futures, l'esprit de concorde venait à disparaître, et si des oppositions irréductibles se manifestaient tout à coup ?

Cette situation se présenta justement, dès l'été 1920, à la seconde session de la Conférence.

(1) Voir l'état exact des ratifications, au tableau, p. 352.

CHAPITRE II.

LA CONFÉRENCE DE GÈNES ET LA PROTECTION DES MARINS.

La Conférence de Gênes tire son origine d'un concours fortuit de circonstances ; lorsque la Commission de Législation internationale du Travail de la Conférence de la Paix aborda l'examen d'une Charte du Travail, elle se trouva en présence d'une proposition de M. Samuel Gompers ainsi rédigée : (1) « Le droit des marins de la marine marchande à quitter leur navire quand ce dernier est au port devra être garanti ».

Dans la marine marchande, en effet, en raison des nécessités propres à cette industrie, le contrat de travail comporte un engagement d'une certaine durée, qui ne peut être rompu avant terme sans l'accord des deux parties ; et dans chaque Etat, des mesures disciplinaires sont même prévues par les règlements contre les marins qui profitent d'une escale pour quitter le bord. L'*International Seamens Union of America* était opposée à cette réglementation, et elle trouva au sein de la Commission un porte-parole en M. Gompers ; mais la proposition de M. Gompers fut très vivement combattue par M. Barnes, qui estima que la signature du contrat de travail entre armateurs et marins assure à ceux-ci les garanties nécessaires et qu'il semble juste, dans ces conditions, qu'ils fassent honneur à leur engagement, et M. Barnes fit remarquer que le Congrès international des marins qui venait de se réunir, s'était, lui aussi déclaré hostile à la proposition américaine.

(1) Séance du 21 mars 1919 après-midi, procès-verbaux, p. 276.

M. Gompers, cependant, maintenait sa motion, et M. Arthur Fontaine chercha alors un terrain d'entente.

Montrant que la liberté des marins entraînait en opposition avec la liberté des personnes transportées, il soutint qu'une question aussi délicate et aussi spéciale ne pouvait être tranchée par la Commission, et, en conséquence, il demanda que l'étude du problème soulevé fût renvoyée à une session spéciale de la Conférence internationale du Travail. Cette suggestion fut fortement soutenue par le baron Mayor des Planches. A la séance suivante, M. Gompers, sentant que la majorité de la Commission n'entraînait pas dans ses vues, se rallia à la proposition Fontaine ; et pour clore le débat, la Commission émit le vœu suivant (1) : « La Commission estime que les questions très spéciales relatives au minimum d'avantages à assurer aux marins doivent éventuellement faire l'objet d'une session spéciale de la Conférence internationale du Travail réservée au travail des marins. »

C'est dans ce vœu que la Conférence de Gênes puise son origine. La Conférence de Washington avait pris soin, en effet, de respecter les décisions de la Commission de Législation internationale du Travail, et tout en admettant en principe que la limitation des heures de travail prévue par la convention des huit heures devait aussi bien trouver application dans l'industrie du « transport de personnes ou « de marchandises par voie d'eau, maritime ou intérieure », que dans toutes les autres industries, elle décida (art. 1^{er} du projet de convention) que « les prescriptions relatives au transport par mer et par voie d'eau intérieure seront fixées par une Conférence spéciale sur le travail des marins et mariniers ».

Conformément à cette décision, le Conseil d'administration, au cours de sa seconde session (2), décida de convoquer à Gênes, le 15 juin 1920, la Conférence internationale du Travail, cette seconde session devant être exclu-

(1) Séance du 22 mars 1919, procès-verbaux, p. 283. La proposition fut adoptée par 12 voix contre 2.

(2) 26-28 janvier 1920.

sivement consacrée aux questions relatives au travail maritime et l'ordre du jour en fut fixé dès le 27 janvier.

Quatre questions figuraient à cet ordre du jour :

« 1^o Conditions d'application au marins de la Convention faite à Washington au mois de novembre dernier, et ayant pour objet de limiter à huit heures par jour et 48 heures par semaine le nombre des heures de travail dans toutes les entreprises industrielles, et notamment dans les entreprises de transport par mer, et, sous conditions à définir, par voie d'eau intérieure.

« Répercussion sur les effectifs à bord et sur l'application des règlements concernant le logement et l'hygiène.

« 2^o Contrôle des conditions d'engagement des marins ; placement ; conditions d'application aux marins de la Convention et des recommandations faites à Washington au mois de novembre dernier au sujet du chômage et de l'assurance contre le chômage.

« 3^o Conditions d'application aux marins de la Convention faite à Washington au mois de novembre dernier, à l'effet d'interdire l'admission au travail des enfants âgés de moins de 14 ans.

« 4^o Examen de la possibilité d'établir un statut international des marins. »

Conformément à la méthode employée en 1919, la Conférence se trouva saisie de propositions positives émanant du Bureau international du Travail, propositions rédigées après consultations des différents gouvernements intéressés et des organisations syndicales représentées.

Comme l'année précédente, la question principale était celle de la fixation de la longueur de la journée de travail.

Cette question paraissait facile à résoudre, puisqu'elle avait été tranchée en principe à Washington ; et seules des difficultés de détail allaient, ce semble, surgir : il ne devait rien en être cependant ; le principe même des huit heures fut remis en discussion, et finalement, le projet de convention élaboré par le Bureau international du Travail fut repoussé.

Ce projet était cependant vigoureusement soutenu par la

délégation française, soucieuse de voir généraliser dans le monde une mesure adoptée par elle-même depuis près d'un an. Une loi du 2 août 1919, complétée par un décret du 24 février 1920, avait fixé, à huit heures par jour la durée du travail des marins ; or, nous seuls appliquons une pareille réglementation, et il importait de mettre au plus tôt un terme à cette situation, mais les autres grandes nations maritimes se laisseraient-elles convaincre, et ne rencontrerions-nous notamment auprès de l'Angleterre aucune opposition ?

A toute autre époque, l'Angleterre aurait consenti à s'associer, quoique sans enthousiasme peut-être, à une réforme qui apparaissait comme le corollaire naturel des réformes de Washington ; mais, au printemps 1920, sa situation économique ne lui permettait pas de grever de frais nouveaux extrêmement lourds sa marine marchande.

Dans les premiers mois de 1920, en effet, une grande crise économique éclata ; les débouchés qui, jusqu'alors, s'étaient largement ouverts à l'industrie, se fermèrent tout à coup. L'acheteur subitement fit défaut, et les produits de toutes sortes s'accumulèrent en stocks chez les producteurs. L'industrie des transports maritimes se trouva la première et la plus durement atteinte.

Pendant les hostilités, pour assurer le ravitaillement des nations belligérantes dont l'activité avait cessé de s'orienter vers les travaux productifs, une flotte considérable avait été constituée qui, en dépit de la guerre sous-marine, ne subit, en somme, que des pertes assez légères, tout au moins dans les dernières années, c'est-à-dire au cours de la période pendant laquelle la construction fut le plus activement poussée.

Or, dès la fin de 1919, cette flotte si importante n'avait plus rien à transporter et le prix du fret qui avait atteint un chiffre élevé, retomba tout à coup à ce qu'il était avant la guerre ; et cependant tous les frais des armateurs, amortissement du navire, paiement de l'équipage, dépenses de charbon, avaient augmenté dans d'énormes proportions et la situation de la marine marchande devint ainsi rapidement critique. Les grandes nations maritimes, l'Angleterre

particulièrement, ne pouvaient pas, dans ces conditions, se prononcer en faveur d'une mesure qui entraînerait comme première conséquence une nouvelle augmentation des frais généraux dans l'industrie des transports maritimes.

. Cependant, lorsque le projet de convention vint pour la première fois, le 6 juillet, en discussion devant la Conférence, un résultat positif allait, semblait-il, être atteint. La Commission des heures de travail, qui avait étudié et modifié le projet élaboré par le Bureau international du Travail, n'avait enregistré aucune opposition irréductible ; d'autre part, le président rapporteur, chargé de défendre le texte de la Commission, était M. Hipwood, délégué gouvernemental de la Grande-Bretagne.

Le revirement fut provoqué par M. Cuthbert Laws, conseiller technique patronal de la Grande-Bretagne, qui proposa de spécifier dans le préambule de la Convention que le principe des huit heures était « applicable au travail des marins lorsque leur navire est dans le port » (1). Cet amendement souleva une émotion et une indignation générales, et lorsque M. Cuthbert Laws eut développé sa pensée en exposant que le projet de convention « aurait simplement pour résultat de ruiner la marine marchande, et ceci ne sera pas seulement contraire aux intérêts des armateurs, mais aussi aux intérêts des marins et du public en général », Mgr Nolens, délégué des Pays-Bas, alla, au milieu des applaudissements, jusqu'à qualifier l'amendement « d'amendement de sabotage ».

Le lendemain, d'ailleurs, M. Cuthbert Laws, dont la manière de voir avait été hautement approuvée par M. Host, armateur danois (2), retirait sa proposition ; mais le jour même, Sir Montague Barlow, premier délégué gouvernemental britannique, reprenait l'offensive contre le projet de convention.

Le vote de principe émis à Washington ne pouvait en

(1) Comptes rendus de la Conférence de Gênes, p. 307.

(2) M. Host insista particulièrement sur ce fait que le travail des marins peut, sans inconvénient, être d'une assez longue durée, et que cette longue durée est une condition indispensable à la discipline du navire.

aucun cas, selon Sir Montague Barlow, lier la Conférence, et celle-ci devait se garder d'adopter hâtivement des mesures rigoureuses sur lesquelles il faudrait revenir plus tard.

Ce sage discours porta ses fruits ; et, en fin de séance, l'article 1^{er}, posant le principe de la fixation à huit heures de la longueur de la journée de travail sur les navires, ne fut adopté que par 48 voix contre 30 (1).

Il apparaissait dès lors que le projet de convention n'arriverait pas, à moins d'être complètement transformé, à recueillir au vote final une majorité des 2/3. Sir Montague Barlow essaya bien de trouver un terrain d'entente en déposant un amendement aux termes duquel, si le travail du personnel de la chambre des machines et des soutes ne pouvait dépasser 48 heures par semaine, celui du personnel du pont pourrait être porté à 56 heures par semaine (2) ; mais cet amendement fut rejeté (3) et au vote final le projet de convention fut écarté pour n'avoir pas recueilli la majorité des 2/3 des voix. 48 voix, en effet, se prononcèrent pour et 25 contre.

Dans ce vote, la plupart des nations maritimes, et notamment le Japon et la Norvège, se rangèrent aux côtés de l'Angleterre.

La Conférence internationale du Travail aboutissait ainsi à un échec.

Précédemment, il est vrai, sur un certain nombre d'autres points, elle était arrivée à des solutions positives. Elle avait abouti à l'adoption de plusieurs recommandations portant sur la limitation à huit heures de la durée du travail dans l'industrie de la pêche et dans la navigation intérieure ; sur la codification des lois nationales relatives au travail maritime, afin de faciliter l'établissement d'un statut international des marins (4) ; sur l'organisation d'un système

(1) Comptes rendus, p. 364.

(2) Comptes rendus, p. 374.

(3) Par 51 voix contre 27, comptes rendus, p. 386.

(4) Ce problème donna lieu à des débats mouvementés : au sein de la Commission du Statut international des marins, une opposition se manifesta contre les conclusions de la majorité, jugées insuffisantes par les délégués ouvriers

effectif d'assurances contre le chômage résultant de naufrages ou de toute autre cause. D'autre part, elle avait rédigé trois projets de convention :

Le premier a pour objet de fixer à 14 ans l'âge d'admission des enfants au travail maritime ; le second, relatif au chômage, prévoit « qu'en cas de perte par naufrage d'un navire quelconque, l'armateur ou la personne avec laquelle le marin a passé un contrat pour servir à bord du navire, devra payer à chacun des marins employés sur ce navire une indemnité pour faire face au chômage résultant de la perte par naufrage du navire » (art. 2 de la Convention).

Le troisième, enfin, concerne le placement des marins ; il est destiné à amener la disparition de ce qu'un délégué à la Conférence a dénommé l'industrie « des marchands d'hommes ». Le placement des marins ne pourra plus faire l'objet d'un commerce exercé dans un but lucratif, et des Offices gratuits de placement devront être organisés, soit par des associations représentatives des marins et des armateurs, soit par l'Etat.

C'est à ces quelques recommandations et à ces trois projets des convention que se borne l'œuvre accomplie à Gènes (1) ; mais l'échec final a été bien plus complet qu'on était amené à le supposer à l'issue de la Conférence ; non seulement, en effet, la Conférence a été forcée de renoncer

norvégiens qui présentèrent au nom de la minorité une résolution ayant pour objet de recommander aux divers gouvernements de mettre devant la loi les marins sur un pied d'égalité avec les armateurs ; cette résolution, rédigée en termes très violents, partait de cette double constatation (Comptes rendus, p. 560) : « 1° Que, dans les pays représentés à cette Conférence, la condition des marins équivaut à peu près à un état de servage ; 2° Qu'aucun de ces pays ne semble décidé, au cours de cette Conférence, à modifier cet état de choses. » A la suite d'interventions de M. de Rousiers (armateur français) et de M. Giglio (conseiller technique, marin italien), la proposition de la minorité fut renvoyée au Comité de rédaction. Transformée en sa forme et légèrement modifiée quant au fond, elle fut adoptée par 41 voix contre 16 à la séance du 9 juillet. Comptes rendus, p. 466.

(1) Il convient de signaler aussi la création d'une Commission paritaire maritime. Cette Commission, dont la création avait été décidée en principe par le Conseil d'administration, le 23 mars 1920, a été formellement approuvée par la Conférence, le 9 juillet 1920. Cette Commission, qui est composée de

à trouver une solution au problème le plus important qui se posait devant elle, la réglementation de la longueur de la journée de travail dans la marine marchande, mais les projets de conventions qu'elle a élaborés n'ont donné lieu qu'à un nombre très faible de ratifications.

La convention relative au placement des marins n'a été ratifiée que par six Etats ; celle relative à l'âge minimum d'admission au travail maritime, que par cinq Etats (1) ; enfin, celle relative à l'indemnité de chômage n'a été ratifiée que par l'Esthonie et la Bulgarie (2).

Ces résultats sont très sensiblement inférieurs à ceux de Washington, et nous allons avoir l'occasion de constater que ceux qui ont été obtenus à la suite de la Conférence de 1921, Conférence qui, sur plus d'un point se rapproche de la Conférence de Gênes, sont plus médiocres encore.

5 armateurs et de 5 marins nommés par la Conférence de Gênes, et de deux membres choisis par le Conseil d'administration du Bureau, est spécialement chargée d'étudier les questions intéressant le travail maritime ; elle est en train d'élaborer le statut international des marins.

(1) Les quatre grandes nations maritimes, particulièrement, se sont montrées très méfiantes à l'égard des décisions de Washington. Seule, l'Angleterre a ratifié la convention relative à l'âge d'admission au travail maritime et, seuls la Norvège et le Japon ont ratifié la convention relative au placement des marins.

(2) Par une singulière ironie, cette convention avait été adoptée par la Conférence à l'unanimité des 70 votants. Comptes rendus, p. 451.

CHAPITRE III

LA PREMIÈRE CONFÉRENCE DE GENÈVE ET LA PRISE EN TUTELLE DES TRAVAILLEURS DE L'AGRICULTURE.

De même que la Conférence de Washington avait eu pour objet la protection des travailleurs de l'industrie, et la Conférence de Gênes la protection des marins, de même la Conférence de Genève a eu plus spécialement en vue la protection des ouvriers de l'agriculture.

Ainsi, se saisissant successivement des questions relatives à l'industrie, à la marine, à l'agriculture, l'Organisation permanente du Travail s'est attachée à protéger le travail dans toutes les branches de l'activité humaine. Mais dans l'accomplissement de cette tâche, les difficultés qu'elle a été appelée à surmonter ont grandi chaque année.

A Washington, un esprit de concorde et d'entente régnait entre les délégués, quelque classe ou quelque pays qu'ils représentassent, et toutes les propositions furent adoptées.

A Gênes, pour la première fois, une opposition se manifesta assez puissante pour provoquer l'échec d'un projet de convention important ; mais cette opposition n'était pas encore une opposition de principe : sur un point particulier, certains délégués estimaient que les mesures envisagées présentaient des dangers et que l'abstention s'imposait.

Mais à Genève, la situation s'aggrava. Le Gouvernement français demanda en effet à la Conférence du Travail,

pour raisons d'opportunité, de rayer en bloc de l'ordre du jour l'ensemble des questions agricoles ; la Conférence accueillit en partie la requête française et résolut de ne pas aborder parmi ces questions celles de la réglementation de la longueur de la journée de travail. Le Gouvernement français ne se déclara pas satisfait de ce succès partiel et il demanda à la Cour permanente de Justice internationale de se prononcer sur la compétence de l'Organisation en matière agricole.

Aucune Conférence n'a donc eu une histoire plus mouvementée.

C'est sur l'initiative de l'Italie que l'examen des mesures à prendre pour protéger le travail agricole a été abordé par la Conférence de 1921. En Italie (1), on rencontre un prolétariat agricole très nombreux et très puissant ; à la suite de troubles survenus après la fin des hostilités, les ouvriers sont arrivés, dans des régions entières, à arracher aux grands propriétaires fonciers la journée de huit heures, et cette situation ne fut pas sans handicaper fortement l'agriculture italienne. L'opinion publique dans la péninsule s'est alors orientée vers l'idée d'une généralisation de la mesure de façon à placer l'agriculture étrangère sur le même pied que l'agriculture italienne et en créant dans le monde entier des besoins de main-d'œuvre, à permettre à l'émigration italienne de trouver de nouveaux débouchés. Ce programme fut accueilli d'autant plus favorablement que par son apparence démocratique et sociale il arriverait peut-être à calmer l'agitation ouvrière dans les campagnes.

Dès les négociations de paix, le baron Mayor des Planches, qui avait été commissaire général de l'émigration en Italie, avait proposé d'insérer dans le Traité de Paix le principe du maximum hebdomadaire de la durée du travail dans l'agriculture (2).

Cette proposition fut repoussée. Mais le baron Mayor

(1) Voir *La France et les huit heures*, p. 111.

(2) Procès-verbaux de la Commission de Législation internationale du travail de la Conférence de la Paix p. 267 à 271.

des Planches ne se découragea pas et, à Washington, à la séance du 4 novembre (1), il demanda que la question fût soumise à la prochaine Conférence du Travail. Le lendemain, 5 novembre, M. Di Palma Castiglione, au nom de la délégation italienne, déposait une motion en ce sens ; le 29 novembre, à la dernière séance de la Conférence, la motion venait en discussion. Lorsque, transformée par M. Crawford, délégué ouvrier de l'Afrique du Sud, elle fut soumise au vote de la Conférence, 42 voix se prononcèrent pour et 14 voix seulement contre : le *quorum* n'étant pas atteint elle fut considérée comme non adoptée ; mais le jour même on renvoya la question au Conseil d'administration. Celui-ci tenant compte des indications qui lui étaient données décidait, à sa 3^e session, le 25 mars 1920, d'inscrire à l'ordre du jour de la prochaine Conférence l'étude des questions agricoles, en même temps que celle de la réforme de la constitution du Conseil d'administration et celles de la désinfection des laines et de l'interdiction de l'emploi de la céruse dans la peinture. Cet ordre du jour fut complété par le Conseil d'administration au cours de sa 4^e session, par l'inscription du problème du repos hebdomadaire dans l'industrie et le commerce. Enfin, la Conférence de Gênes, usant des prérogatives que lui reconnaissait le Traité, décida, le 29 juin, d'ajouter deux questions intéressant la protection des marins.

La Conférence devait se réunir à Genève, le 4 avril 1921 ; mais en raison du peu de temps dont on disposait pour préparer les travaux, le Conseil d'administration résolut, en janvier 1921, d'en reporter l'ouverture au 25 octobre 1921.

L'ordre du jour était fixé comme suit :

« 1^o Réforme de la constitution du Conseil d'administration du Bureau international du Travail.

« 2^o Adaptation au travail agricole de la résolution de Washington concernant la réglementation des heures de travail.

(1) Comptes rendus, p. 32.

« 3° Adaptation au travail agricole des autres résolutions de Washington :

« a) Moyens de prévenir le chômage ;

« b) Protection des femmes et des enfants.

« 4° Mesures de protection spéciale pour les travailleurs agricoles :

« a) Enseignement technique agricole ;

« b) Logement et couchage des travailleurs agricoles ;

« c) Garantie des droits d'association et de coalition ;

« d) Protection contre les accidents, la maladie, l'invalidité et la vieillesse.

« 5° Désinfection des laines contaminées par les spores charbonneuses.

« 6° Interdiction de l'emploi de la céruse dans la peinture.

« 7° Le repos hebdomadaire dans l'industrie et le commerce.

« 8° a) Interdiction de l'emploi de toute personne âgée de moins de 18 ans au travail des soutes et des chaufferies.

« b) Visite médicale obligatoire des enfants employés à bord des bateaux. »

Par leur nombre, par leur importance et surtout par leur nouveauté, les questions agricoles étaient appelées à former l'objet principal des préoccupations de la Conférence de Genève.

Poser le problème de la limitation des heures de travail dans l'agriculture constituait en particulier une initiative hardie destinée, semblait-il, à alimenter de longues discussions, mais personne ne prévoyait les polémiques ardentes qui allaient surgir et causer à l'Organisation permanente du Travail tant d'embarras, en pesant, pendant un an, si lourdement sur son activité..

Les milieux ruraux, en effet, s'émurent du programme de la Conférence internationale du Travail.

Les conditions de la vie des champs varient profon-

dément (1), et, dans la plupart des pays, la réglementation du travail agricole n'existe absolument pas. Il apparaissait bien hasardeux d'innover en adoptant la solution extrême de la réglementation internationale.

La première protestation s'éleva en Suisse, pays où la situation agraire s'oppose d'une manière absolue à celle de l'Italie. La propriété foncière y est extrêmement morcelée et les petites exploitations éprouvent souvent une certaine difficulté à recruter la main-d'œuvre qui leur manque. Le 8 octobre 1920, le docteur Laur, Directeur de l'« Union Suisse des Paysans », demandait au Bureau international du Travail (2) de renoncer à son « intention « de provoquer la conclusion d'une convention internationale au sujet de la réglementation du travail agricole » ; en même temps, il lui transmettait à titre d'information une circulaire adressée à une série d'organisations agricoles étrangères, et destinée à mettre celles-ci en garde contre les projets de l'Organisation permanente.

L'Union Suisse des Paysans, dans cette lettre, se fondait uniquement sur des considérations de fait et d'opportunité (conditions spéciales de l'agriculture, manque de main-d'œuvre, besoins croissants de produits agricoles).

Le 22 décembre 1920, dans une seconde lettre, le docteur Laur renouvelait sa protestation qu'il justifiait cette fois par des motifs d'ordre juridique (3) :

« Une étude attentive des articles 387 à 427 nous amène
« à conclure que ces ententes internationales ne s'appliquent
« pas aux travaux agricoles, et ce seul motif devrait faire
« renoncer à soumettre ces questions à la Conférence
« de Genève.

« A ce que nous apprenons, il doit exister un procès-
« verbal de la Conférence de la Paix dans lequel une
« proposition de soumettre ainsi l'agriculture au Bureau
« international du Travail aurait été repoussée. »

(1) Voir plus haut, p. 219.

(2) Voir au *Bulletin d'information du B. I. T.* du 8 décembre 1920, p. 19, la lettre du Dr Laur, la circulaire de l'« Union Suisse des Paysans » et la réponse de M. Albert Thomas.

(3) *B. O. du B. I. T.*, 19 janvier 1921, p. 36.

Dans sa réponse du 8 janvier 1921, le Directeur essaya de prouver à l'Union Suisse des Paysans que son point de vue était erroné ; mais déjà l'action entreprise par le Dr Laur portait ses fruits. La veille, en effet, 7 janvier, au nom du Conseil fédéral Suisse, le Président de la Confédération helvétique, M. Schulthess, adressait au Président du Conseil d'administration du Bureau une communication officielle où il s'élevait contre l'ordre du jour de la 3^e Conférence du Travail (1), et où il priait le Conseil d'administration de rayer les questions agricoles de cet ordre du jour. Prévoyant d'ailleurs le cas où sa demande serait repoussée, M. Schulthess, avec beaucoup de fermeté, terminait en déclarant :

« Il est bien entendu que les propositions que nous avons l'honneur de vous adresser ici ne préjugent en rien de l'attitude que le gouvernement suisse entend adopter à l'égard de la procédure d'opposition instituée par l'art. 402 du Traité de Paix, si celles-ci ne sont pas acceptées. Nous nous réservons également de faire « trancher la question de principe, à savoir si les articles 387 à 427 du Traité de Paix autorisent véritablement l'Organisation internationale du Travail à étendre son activité aux conditions du travail agricole ».

La requête de la Suisse ne fut pas accueillie. Le Conseil d'administration ne voulut point se déjuger ; (2) malgré les protestations de M. Pfister, représentant de la Suisse, il refusa de modifier (3) l'ordre du jour de la prochaine Conférence et, après discussion, adopta par 15 voix contre 3 la résolution suivante :

« Le Conseil d'administration est d'avis que c'est la procédure de l'art. 402 qui doit être appliquée aux oppositions soulevées au sujet de l'ordre du jour de la Conférence de 1921 ».

Le Conseil fédéral, après cet échec, ne persista pas

(1) *B. O. du B. I. T.*, 19 janvier 1921, p. 33 et suivantes.

(2) 6^e Session, 11-12 janvier 1921.

(3) Lettre du Président du Conseil d'administration du Bureau au Conseil fédéral. *B. O. du B. I. T.*, 23 février 1921, p. 297.

dans son opposition, et, contrairement à ce qu'il avait annoncé dans sa lettre du 7 janvier, il ne recourut point à la procédure prévue par l'art. 402 du Traité de Paix ; il ne porta pas devant la Cour permanente de Justice internationale la question de la compétence de l'Organisation en matière agricole ; mais ces deux actions furent successivement entreprises par un autre gouvernement, le Gouvernement français.

Au cours de l'année 1920-1921, l'émotion soulevée dans les milieux ruraux ne fit que s'accroître dans tous les pays : en Grande-Bretagne, l'Union nationale des Fermiers, en Espagne, la « *Confederación nacional* », en Belgique, la Société royale centrale d'Agriculteurs et les unions professionnelles agricoles se déclarèrent d'accord avec l'Union Suisse des Paysans ; mais c'est en France que les propositions du Conseil d'administration du Bureau furent combattues avec le plus d'âpreté.

Comme la Suisse, la France est un pays de petits propriétaires agricoles, et le recrutement de la main-d'œuvre nécessaire au travail des champs y rencontre des difficultés spéciales ; d'autre part, les ruraux fortement organisés en associations représentent une puissance politique considérable et possèdent au Parlement une très forte majorité ; dans ces conditions, leur voix devait se faire entendre, et cette voix ne pouvait être qu'écoutée.

Dès le 30 novembre 1920, à la suite d'une interpellation de M. Chéron, sénateur, le ministre de l'Agriculture, M. J. H. Ricard, proclamait que le Gouvernement était hostile aux propositions du Conseil d'administration et que toutes les dispositions nécessaires seraient prises. Le Gouvernement français, cependant, attendit près de cinq mois avant de prendre une initiative, et craignant sans doute de voir sa demande repoussée, ce n'est que contraint et forcé par l'opinion publique qu'il se résolut à agir.

Au printemps 1921, en effet, une campagne très active fut menée par la plus importante association agricole, la

Société des Agriculteurs de France, et par la Confédération générale de l'Agriculture.

Dans une réunion tenue le 7 avril, les représentants de toutes les grandes fédérations agricoles françaises décidèrent, sur les explications qui leur furent fournies par M. Robert Pinot, l'adversaire acharné de tous les empiétements du Bureau, de ne pas reconnaître la compétence de l'Organisation en matière agricole.

Une attitude semblable fut adoptée par la Confédération générale de l'Agriculture à son congrès de Tours (21-23 avril 1921).

Devant la carence des pouvoirs publics, les protestations se multipliaient et ces protestations auraient certainement fini par trouver un écho au Parlement si le Gouvernement ne s'était enfin décidé, le 13 mai 1921, à s'opposer, conformément à l'article 402 du Traité de Versailles, à l'inscription à l'ordre du jour de la Conférence de la question de la réglementation des heures de travail dans l'agriculture (1). Mais cette action entreprise par le Gouvernement français ne faisait encore droit qu'imparfaitement aux *desiderata* des masses rurales.

Elle ne s'appuyait que sur des raisons d'opportunité, et surtout, le Gouvernement français ne contestait l'inscription que d'une seule des questions figurant à l'ordre du jour de la Conférence : l'opinion publique resta inquiète et le Parlement ne se montra pas satisfait.

Sur la demande qui lui avait été adressée, M. Robert Pinot déposait, le 30 juin 1921, devant la Commission d'agriculture du Sénat (2). Il établit que le texte du Traité de Paix et les travaux de la Commission de Législation internationale du Travail n'autorisaient en rien l'Organisation permanente à aborder l'étude des questions agricoles et, critiquant l'attitude du gouvernement, il prouva sans peine que la véritable question était non celle de l'inopportunité de l'inscription d'une question, mais

(1) *B. O. du B. I. T.*, 15 juin 1921, p. 703.

(2) *Le Parlement et l'Opinion*, 29 juillet 1921.

celle de la compétence même de l'Organisation. Se ralliant aux conclusions de M. Pinot, et fortement impressionnée par les déclarations qu'elle venait d'entendre, la Commission d'agriculture du Sénat chargea son président, M. Jules Méline, d'attirer l'attention du président du Conseil sur la gravité du problème qui se posait ; M. Méline, dans une lettre du 8 juillet 1921 (1), demanda au Gouvernement « de donner des instructions précises à ses représentants à la Conférence internationale, afin qu'ils opposent l'exception d'incompétence à toutes les tentatives de mise à l'ordre du jour des questions agricoles et qu'ils se refusent à toute discussion. »

Cette intervention fut couronnée de succès.

Le 7 octobre 1921, le Secrétaire général du ministère des Affaires Étrangères informait le Directeur du Bureau international du Travail que le Gouvernement français s'opposait à l'inscription à l'ordre du jour de la 3^e Conférence du Travail de toutes les questions agricoles qui y figuraient (2).

Cette opposition, comme la précédente, était fondée sur des raisons d'inopportunité ; accessoirement seulement il était signalé que le Traité ne paraissait pas avoir confié au Bureau la mission de protéger les ouvriers agricoles. Le Gouvernement, prévoyant déjà sans aucun doute que la Conférence n'accepterait pas la thèse de l'incompétence de l'Organisation en matière agricole, préférait ne pas courir à un échec en soulevant la question.

Il ne s'était pas trompé : la Conférence s'ouvrit le 25 octobre 1921, et, dès les premières discussions, la majorité des délégués témoigna qu'elle ne partageait pas la manière de voir de la Commission d'agriculture du Sénat français (3) ;

(1) *B. O. du B. I. T.*, 17 août 1921, p. 129.

(2) *B. O. du B. I. T.*, 19 octobre 1921, p. 353.

(3) Conformément au mandat qu'il avait reçu de la Confédération générale de la production, mandat qui était limité aux seules questions industrielles, M. Robert Pinot, délégué patronal français, quitta la salle des séances lorsque la discussion fut ouverte sur la demande du Gouvernement français.

le 27 octobre, la Conférence adoptait, par 74 voix contre 20, une résolution de M. Mahaim ainsi conçue (1) : « La Conférence, considérant qu'elle est compétente en ce qui concerne les questions relatives aux travaux agricoles ; considérant que l'ordre du jour présenté par le Conseil d'administration répond à la fois aux vœux émis à la Conférence de Washington et aux revendications justifiées du monde agricole,

« Décide d'examiner question par question l'opportunité de maintenir à son ordre du jour les questions indiquées sous les numéros II, III et IV. »

Après ce vote de principe émis par la Conférence, la partie engagée par le Gouvernement français paraissait sérieusement compromise ; elle n'était pas cependant perdue tout à fait.

La France, en effet, parvint à faire retirer de l'ordre du jour de la Conférence la question II : « Réglementation des heures de travail dans l'agriculture », 63 voix se prononçant pour le maintien, et 39 voix contre, le maintien ne réunit pas la majorité des 2/3 (2). La France, dans son action, avait été fortement soutenue par les délégations luxembourgeoise, japonaise et roumaine ; la Tchéco-Slovaquie et l'Allemagne, par contre (seuls pays importants, avec l'Espagne, où la journée de 8 heures est appliquée dans l'agriculture) (3), l'Italie naturellement et surtout peut-être les délégations ouvrières qui trouvèrent en M. Jouhaux un avocat passionné de la cause qu'elles défendaient, s'étaient ardemment opposées à notre initiative.

Le succès remporté par le gouvernement français mérite d'ailleurs d'autant plus d'être retenu que le Bureau avait fait montre d'une grande modération dans ses propositions.

(1) Comptes rendus, p. 52.

(2) Séance du 28 octobre 1921, comptes rendus, p. 89.

(3) La journée de 8 heures a été introduite dans l'agriculture : en Tchéco-Slovaquie, par la loi du 19 décembre 1918 ; en Allemagne, par le règlement provisoire du 24 janvier 1919 ; en Espagne, par la loi du 15 janvier 1920.

L'Equateur a la même réglementation (loi du 11 septembre 1916) ; enfin en Esthonie et en Finlande, la journée de travail est réglementée selon les mois ; elle descend à 6 heures en hiver, et peut aller jusqu'à 11 heures en été.

Fidèle à la méthode employée pour Washington et pour Gênes, il avait envoyé un questionnaire sur les points figurant à l'ordre du jour, et tous les gouvernements sauf ceux de l'Espagne, de la Finlande et de l'Italie, s'étaient déclarés hostiles à une convention. S'inspirant de ces réponses, et d'autant plus incité à la prudence que l'opposition de la France se manifestait plus irréductible, le Bureau s'était contenté d'élaborer le texte d'un projet de recommandation ayant pour objet « d'encourager les organisations agricoles à fixer, par des contrats collectifs entre employeurs et travailleurs de l'agriculture, le nombre maximum d'heures de travail par année ».

Le lendemain, d'ailleurs, les partisans de la réglementation du travail agricole prirent leur revanche : à une écrasante majorité (1), la Conférence maintenait à son ordre du jour les questions III et IV, et même, revenant en quelque sorte sur la décision prise l'avant-veille, elle décidait, le 28 octobre(2), sur l'initiative des délégués gouvernementaux britanniques, italiens et néerlandais, d'inscrire la réglementation des heures de travail dans l'agriculture à l'ordre du jour d'une prochaine Conférence.

Les débats les plus mouvementés étaient terminés et la Conférence passa alors à l'examen détaillé des propositions qui lui étaient soumises par le Bureau international du Travail.

La première question figurant à l'ordre du jour, la réforme du Conseil d'administration, fut renvoyée à la session de 1922, mais sur toutes les autres (sauf naturellement sur celle de la réglementation des heures de travail dans l'agriculture du travail agricole) la Conférence a abouti à des solutions positives : elle a adopté en tout (et le chiffre est supérieur même à celui de Washington) 8 recommandations et 7 projets de conventions. |

La lutte contre le chômage (point a, de la question III)

(1) Question III : 90 voix pour, 17 contre. Comptes rendus, p. 110. Question IV : 93 voix pour, 13 contre. Comptes rendus, p. 114.

(2) Comptes rendus, p. 128 à 131.

fait l'objet d'une seule recommandation visant l'adoption des méthodes techniques modernes en vue de la culture des terres qui ne sont pas actuellement cultivées, le développement de la colonisation intérieure, enfin, la création de coopératives d'ouvriers agricoles.

Trois recommandations, au contraire, et un projet de convention concernent la protection des femmes et des enfants (point b, de la question III).

La Conférence recommande « d'assurer aux femmes salariées, employées dans les entreprises agricoles, une protection avant et après l'accouchement, semblable à la protection accordée par le projet de convention adopté par la Conférence internationale du Travail de Washington aux femmes employées dans l'industrie et le commerce ». Elle recommande aussi d'interdire le travail de nuit des femmes pendant neuf heures consécutives.

Quant au projet de convention, il a trait (en principe tout au moins) à l'âge d'admission des enfants au travail dans l'agriculture ; mais il ne fallait pas songer à reprendre en matière agricole les dispositions adoptées à Washington et qui interdisent dans l'industrie l'emploi des enfants âgés de moins de 14 ans, : certaines tâches, dans la vie des champs, sont susceptibles d'être confiées à de jeunes enfants sans nuire à leur santé et à leur développement physique (garde des troupeaux, cueillette des fruits, vendanges...), aussi le projet de convention se borne à décider que « les enfants de moins de 14 ans ne pourront être employés ou travailler dans les entreprises agricoles publiques ou privées, ou dans leurs dépendances, qu'en dehors des heures fixées pour l'enseignement scolaire ».

Une recommandation spéciale prévoit par ailleurs que le travail des enfants âgés de moins de 14 ans demeurera interdit la nuit pendant 10 heures consécutives.

En conformité de son ordre du jour, la Conférence ne s'est pas préoccupée seulement du chômage et de la réglementation du travail c'est ainsi qu'elle a recommandé de développer l'enseignement technique agricole et « d'étendre aux salaires de l'agriculture le bénéfice des lois et

règlements instituant des systèmes d'assurance contre la maladie, l'invalidité, la vieillesse et autres risques sociaux ».

Elle a aussi élaboré deux projets de conventions, l'un qui tend à : « assurer à toutes les personnes occupées dans l'agriculture les mêmes droits d'association et de coalition qu'aux travailleurs de l'industrie », l'autre qui a en vue « d'étendre à tous les salariés agricoles le bénéfice des lois et règlements ayant pour objet d'indemniser les victimes d'accidents survenus par le fait du travail ou à l'occasion du travail ».

Mais le problème le plus important qu'elle a traité est certainement celui du logement et du couchage des travailleurs agricoles : trop souvent, et le fait se constate malheureusement dans tous les pays, le logement des ouvriers agricoles est absolument insuffisant, et du moment qu'elle examinait les questions agraires, elle était amenée à ne pas se désintéresser d'une pareille situation.

Elle n'a pas voulu aller jusqu'à élaborer un texte de convention, mais la recommandation qu'elle soumet aux Etats membres de l'Organisation permanente contient des dispositions très précises : les logements des ouvriers contiendront obligatoirement des pièces susceptibles d'être chauffées. Chaque ouvrier devra avoir un lit individuel, et l'utilisation des étables, écuries et hangars pour le couchage est interdite (1).

Les autres propositions visent, non plus le travail agricole, mais le travail industriel et le travail des marins.

L'emploi de la céruse dans la peinture est réglementé par un projet de convention.

La céruse et le sulfate de plomb, qui provoquent si souvent la maladie du saturnisme, ne pourront plus être utilisés

(1) Le texte primitif présenté à la Conférence par le Bureau (C. R., p. 682) était assez analogue à celui qui fut finalement voté ; mais la 2^e Commission de l'Agriculture, à la demande du groupe patronal, transforma complètement ce texte : il était demandé simplement que la réglementation « réponde aux exigences de la morale et de l'hygiène » (C. R., p. 689). La Conférence, sur les instances de M. Behrens (Allemagne), adopta un amendement de M. Wissell (délégué ouvrier allemand) apportant plus de précision et de clarté (séance du 11 novembre. C. R., p. 291 et suivantes).

« dans les travaux de peinture intérieure des bâtiments à l'exception des gares de chemins de fer et des établissements industriels dans lesquels l'emploi de la céruse est déclaré nécessaire par les autorités compétentes, après consultation des organisations patronales et ouvrières ».

Lorsque d'ailleurs l'usage de la céruse et du sulfate de plomb reste autorisé, il est défendu d'employer des jeunes gens de moins de 18 ans et des femmes et, pour les adultes, des mesures spéciales de protection devront être prises.

Un autre projet de convention concerne l'application du repos hebdomadaire dans les établissements industriels ; ce projet dispose en principe (art. 2) que « tout le personnel occupé dans tout établissement industriel... devra jouir, au cours de chaque période de 7 jours, d'un repos comprenant au minimum 24 heures consécutives » ; mais à cette règle générale des dérogations sont prévues : dans l'avant-projet qu'il avait rédigé, le Bureau international du Travail avait pris soin d'énumérer expressément les entreprises auxquelles s'appliqueraient ces dérogations (1) (travaux urgents, industries en plein air ou utilisant des matières périssables, chemins de fer, travaux essentiellement intermittents...). Mais la Commission du repos hebdomadaire à laquelle fut renvoyé cet avant-projet jugea impossible de dresser une liste d'exception (2), et, conformément à ses suggestions, la Conférence a décidé que « Chaque Membre aura la faculté d'autoriser des exceptions totales ou partielles en tenant compte spécialement de toutes considérations économiques et humanitaires appropriées, et après consultation des associations qualifiées des employeurs et des ouvriers, là où il en existe » (art. 4 du projet de convention).

En somme, l'application du principe du repos hebdomadaire est entièrement laissée entre les mains des Etats qui ratifieront, et le seul tempérament apporté à cette latitude consiste en ce que « Chaque Membre devra, *autant*

(1) Comptes rendus, p. 741 et suivantes.

(2) Comptes rendus, p. 544 et suivantes.

« *que possible*, prévoir des périodes de repos en compensation des suspensions ou des diminutions accordées » (art. 5) (1).

Plus profondes encore furent les transformations apportées par la Commission du repos hebdomadaire aux propositions du Bureau tendant à obtenir la généralisation du repos hebdomadaire dans les établissements commerciaux. Le Bureau présentait un avant-projet assez semblable à celui qu'il avait élaboré pour les établissements industriels (2), mais la Commission, estimant que l'on se heurtait à des difficultés particulièrement graves, se prononça en faveur d'une simple recommandation, et la Conférence devant laquelle le différend fut porté donna, par 46 voix contre 30, raison à sa Commission du repos hebdomadaire (3).

Les questions maritimes donnèrent lieu à deux projets de conventions : l'un porte à 18 ans l'âge d'admission des jeunes gens en qualité de soutiers ou chauffeurs, et le second institue un examen médical obligatoire des enfants et des jeunes gens de moins de 18 ans employés sur les navires (4).

A la clôture de la Conférence, le 19 novembre 1921, le problème de la compétence de l'Organisation en matière agricole semblait définitivement résolu.

Les délégués français, se bornant à plaider l'inopportunité de l'examen des questions agricoles, n'avaient élevé aucune protestation contre la résolution Mahaim, et le gou-

(1) Cet article 5 avait été très vivement combattu par M. A. Fontaine et le général Baylay. Comptes rendus, p. 353 et suivantes et p. 480 et suivantes.

(2) Comptes rendus, p. 752 et suivantes.

(3) Séance du 18 novembre 1921. Comptes rendus, p. 501.

(4) Il convient de signaler aussi que la Conférence sur l'initiative de M. Schurch (ouvrier suisse) a prescrit l'institution d'une enquête concernant la crise du chômage et les moyens de combattre cette crise (séance du 18 novembre, C. R., p. 533). Cette enquête a déjà été entreprise et le Directeur a présenté un rapport spécial sur la question à la Conférence de 1922 qui a décidé de continuer l'enquête commencée.

vernement français paraissait ainsi, par un acquiescement tacite, reconnaître le bien fondé des prétentions de l'Organisation ; mais le Parlement ne lui permit pas de conserver cette attitude.

La Chambre des députés, dès le 25 novembre, évoquait l'affaire, et la politique hésitante suivie par le gouvernement fut âprement critiquée (1). M. Capus, tout d'abord, insistant à la fois sur l'incompétence du Bureau, sur les dangers d'une réglementation internationale du travail agricole, enfin, sur l'absence de représentation du monde agricole à la Conférence de Genève, conclut en affirmant que, si des erreurs ont été commises dans le passé, elles ne font que justifier une « énergie d'autant plus grande dans les redressements nécessaires ». Un discours de M. Compère-Morel, favorable à la compétence du Bureau, ne rencontra que les approbations de l'extrême-gauche.

Le 2 décembre (2), le débat reprit sur une interpellation de M. Ouvré qui, pas plus que M. Capus, ne ménagea ses critiques contre le gouvernement.

Enfin, le 22 décembre (3), M. Lefebvre du Prey, ministre de l'Agriculture, soutint que l'attitude conciliante de la France, n'avait pas compromis la thèse de l'incompétence qui gardait toute sa force :

« Je reconnais dit-il, que ni la Chambre ni le Bureau international du Travail ne peuvent trancher la question de compétence. La France est une des Parties Contractantes du Traité de Paix. Il y a un conflit entre elle et d'autres nations qui croient à sa compétence.

« Eh bien ! des autorités ont été prévues. Le gouvernement verra dans quelles conditions il peut demander aux autorités compétentes d'interpréter cet instrument diplomatique. »

Ces déclarations reçurent l'approbation de la Chambre, qui, par 409 voix contre 78, adopta l'ordre du jour suivant :

(1) *Journal officiel*, p. 4285 et suivantes.

(2) *Journal officiel*, p. 4502.

(3) *Journal officiel*, p. 5160.

« La Chambre, affirmant que l'agriculture française a toujours mis au premier rang de ses préoccupations l'amélioration de la condition des travailleurs agricoles ;

« Décidée à poursuivre par des mesures nationales le progrès de la législation qui s'applique à eux ;

« Confiante dans le gouvernement pour qu'il s'oppose à ce que des décisions internationales puissent être obligatoirement envisagées comme applicables à l'agriculture française (1) ;

« Passe à l'ordre du jour »

Conformément à l'engagement pris, le gouvernement français souleva la question de compétence. Le 13 janvier 1922, son représentant, M. Hanotaux, demanda au Conseil de la Société des Nations (2) de charger la Cour permanente de Justice internationale de fournir un avis consultatif sur le point suivant : « L'Organisation internationale du Travail est-elle compétente pour les questions du travail agricole? Dans l'affirmative, quelle est l'étendue de sa compétence en ces matières? » Le Conseil ne crut pas possible de transmettre sans examen la demande française et décida de la mettre à l'ordre du jour d'une prochaine session ; le Secrétaire général fut chargé de consulter le Bureau international du Travail.

Quelques semaines plus tard, le Directeur du Bureau envoyait au Conseil de la Société des Nations une note (3) dans laquelle il essayait d'établir que les travaux de la Commission de Législation internationale du Travail et de la Conférence de la Paix prouvaient avec évidence que la compétence de l'Organisation s'étendait à la protection des travailleurs agricoles ; le Directeur concluait en indiquant qu'en présence de documents aussi clairs une

(1) L'auteur de l'ordre du jour, M. Macarez, ne semble pas avoir sur l'Organisation permanente du Travail des idées bien précises, puisqu'il s' imagine que les décisions de la Conférence du Travail ont force légale internationale.

(2) 10^e Séance de la 16^e session.

(3) Cette note, qui n'est pas datée, se trouve reproduite *in extenso* dans le B. O. du B. I. T. du 28 juin 1922, p. 443 et suivantes.

consultation de la Cour permanente de Justice internationale ne se justifiait pas (1).

Le Conseil, néanmoins, lorsqu'il fut resaisi, à sa 18^e session, le 12 mai 1922, ne s'arrêta pas aux suggestions du Directeur et résolu de faire droit à la demande française (2).

Un mois plus tard, le Gouvernement français s'étant probablement rendu compte que la thèse qu'il allait soutenir devant la Cour risquait d'être repoussée et, désireux de ne pas subir un échec complet, décidait de soumettre à la Cour une nouvelle demande dont le bien fondé ne pourrait être contesté.

Le 13 juin 1922 (3), M. Poincaré, ministre des Affaires étrangères, communiquait au Conseil de la Société des Nations cette demande d'avis supplémentaire avec prière de la transmettre à la Cour :

« L'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole et l'examen de toutes autres questions de même nature, rentrent-ils dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail? »

Et une note à l'appui visait expressément la proposition faite par M. Zumeta à la 3^e session de la Conférence internationale du Travail et qui avait trait à l'amélioration de la production agricole (4).

Le Secrétariat de la Société des Nations s'empres-

(1) Le Directeur ne prit pas la peine de soumettre au Conseil d'administration cette note qui engageait cependant l'Organisation permanente ; et cette attitude est d'autant moins explicable qu'il avait, au cours de la session de janvier 1922 (17 janvier), critiqué le Gouvernement français de ne pas avoir averti le Conseil d'administration de la procédure qu'il engageait.

(2) Le Directeur assistait à la séance du Conseil où fut discutée la question, et proposa de substituer au texte présenté par le Gouvernement français le texte suivant : « Les travailleurs agricoles sont-ils visés par la Partie XIII du « Traité de Paix ? » Le directeur craignait sans doute que la Cour permanente de Justice internationale estimât que les statuts de l'Organisation ne lui permettaient pas de protéger les ouvriers agricoles. Il eût été, au contraire, impossible à la Cour de juger, puisque le préambule à la Section I ne fait aucune distinction, que les travailleurs agricoles ne sont pas visés par la Partie XIII du Traité de Paix.

(3) *B. O. du B. I. T.*, 26 juillet 1922, p. 104.

(4) Voir plus haut, p. 185.

d'envoyer au Directeur du Bureau international du Travail la communication du Gouvernement français.

Le Directeur comprit aussitôt que la thèse de l'incompétence de l'Organisation sur les questions de production était irréfutable et, dans un mémoire en date du 3 juillet 1922, tout en s'associant en principe à la manière de voir du gouvernement français, il se borna à affirmer que « ni de près, ni de loin, l'Organisation internationale du Travail n'a prétendu être compétente en matière de production agricole », que la proposition Zumeta se rapportait exclusivement à la lutte contre le chômage, et que le Conseil d'administration s'était toujours tenu à ce point de vue.

Le 18 juillet 1922, la demande française était portée devant le Conseil de la Société des Nations où elle fut défendue par M. Viviani. Le Directeur du Bureau adjura en vain le Conseil de la repousser : « Une décision défavorable, déclara-t-il, ne manquerait pas de discréditer le Bureau international du Travail au regard de l'opinion publique, en même temps qu'auprès du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations ». Le Conseil décida de transmettre la requête du gouvernement français à la Cour permanente de Justice internationale.

La Cour se trouvait ainsi saisie de deux questions, l'une relative à la compétence de l'Organisation en matière de *travail agricole*, l'autre à la compétence en matière de *production agricole*.

L'examen de la première avait été déjà entrepris par la Cour dès le 3 juillet 1922. Primitivement, on ne prévoyait pas de débats oraux, et le gouvernement français s'était contenté de joindre à son mémoire du 13 juin une consultation fort complète et très documentée de M. Charles Dupuis, membre de l'Académie des Sciences morales et politiques et de l'Institut du Droit international. Mais un certain nombre de gouvernements demandèrent à fournir des explications orales ; et la discussion devant la Cour dura 4 longues séances (1).

(1) *B. O. du B. I. T.*, 26 juillet 1922, pages 125 à 210.

Revenant sur son attitude primitive, le Gouvernement français chargea M. de Lapradelle, professeur à la faculté de droit de Paris, de défendre ses intérêts ; avec un talent et une autorité qui forcèrent l'admiration de ses adversaires, l'avocat de la France montra combien les travaux préparatoires et le texte du Traité autorisaient peu l'Organisation permanente du Travail à étendre son activité à la protection des travailleurs agricoles.

Cette même thèse fut reprise par M. Charles de Mayer, au nom du gouvernement hongrois, et par M. Jules Maenhaut, au nom de la Commission internationale d'agriculture.

En sens contraire, M. Talbot, au nom de la Grande-Bretagne, M. Da Matta, au nom du Portugal, M. Albert Thomas au nom de l'Organisation internationale du Travail, enfin, M. Jouhaux, au nom de la Fédération internationale des Syndicats, conclurent à la compétence de l'Organisation.

Après la clôture des débats (10 juillet), M. de Lapradelle soumit encore à la Cour (14 juillet) une note additionnelle tendant principalement à prouver que les travaux préparatoires du Traité de Paix ne pouvaient, en aucun cas, être pris en considération ; le Bureau international du Travail répondit à cette note par un mémoire en date du 20 juillet (1).

La discussion relative à la compétence de l'Organisation en matière de production agricole se prolongea beaucoup moins ; elle occupa seulement deux séances, les 3 et 8 août 1922. M. de Lapradelle se borna à un exposé historique de la résolution Zumeta, exposé historique que M. Albert Thomas reprit en présentant les choses sous un aspect totalement différent.

Le 12 août 1922, la Cour rendit ses deux avis ; repoussant l'étude des travaux préparatoires qu'elle a jugée inutile pour l'établissement de la vérité et, s'en tenant au texte même du Traité de Paix (2), elle a estimé que la compétence de l'Organisation permanente s'étendait

(1) *B. O. du B. I. T.*, 30 août 1922, pages 315 à 330.

(2) Voir plus haut p. 238.

à la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture (1).

Par contre, et conformément aux conclusions du gouvernement français, elle a reconnu l'incompétence de cette Organisation pour l'examen des propositions, tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole et l'examen de toutes autres questions de même nature.

Ainsi se trouvait définitivement réglée cette importante question qui, pendant un an, avait pesé sur toute l'activité de l'Organisation permanente; le Gouvernement français s'est incliné devant l'avis de la Cour et avec lui les agriculteurs français qui, à la 4^e Conférence du Travail, par la voix du Marquis de Vogüé, président de la Société des agriculteurs de France, se sont déclarés prêts à collaborer avec la Conférence du Travail (2).

Mais la victoire remportée par l'Organisation resta platonique : elle n'entraîna pas en pratique les résultats qu'on avait espérés.

Si, le 12 août 1922, pas un seul des projets de conventions adoptés à Genève n'avait été ratifié, cette abstention des Etats pouvait, dans la pensée du Bureau, être interprétée comme imputable à l'incertitude dans laquelle on se trouvait. Pourquoi se lier, en effet, par des conventions qui risquaient, dans quelques mois ou quelques semaines, d'être reconnues nulles et sans portée? Mais après la décision de la Cour, et contrairement à ce qu'on escomptait à Genève, la situation n'a pas changé.

Un an et demi après avoir été établie et uniquement dans deux Etats de minime importance, l'Esthonie et le Danemark, une seule des conventions relatives au travail agricole

(1) *B. O. du B. I. T.*, 6 septembre 1922, p. 381 et suivantes. MM. André Weiss (France), vice-président et Negulesco (Roumanie), juge suppléant, déclarèrent ne pouvoir se rallier à l'avis de la Cour.

(2) Séance du 25 octobre 1922. Comptes rendus provisoires, n° 7, p. 101.

est actuellement entrée en vigueur (1) : celle relative à la réparation des accidents du travail.

Quelle plus magistrale justification imaginer, de la thèse soutenue par le gouvernement et les agriculteurs français ? Personne ne s'y est au surplus mépris. Le Conseil lui-même malgré le mandat formel qu'il a reçu n'a jamais songé à inscrire à l'ordre du jour d'une Conférence la question de la réglementation des heures de travail dans l'agriculture. N'est-ce point par crainte d'un nouvel échec ?

(1) Le bilan des ratifications intervenues en ce qui concerne les projets de conventions de la Conférence de Genève s'établit au 1^{er} avril 1923 comme suit :

Seule, l'Esthonie a, le 8 septembre 1922, ratifié tous les projets de conventions, sauf celui relatif au repos hebdomadaire ; l'Inde, le 20 novembre, a ratifié les projets portant fixation de l'âge minimum d'admission des enfants comme soutiers et chauffeurs, et instituant un examen médical des enfants et des jeunes gens employés à bord des bateaux ; enfin, le Danemark, le 26 février 1923, a ratifié le projet de convention ayant pour objet la réparation des accidents du travail.

CHAPITRE IV

LA SECONDE CONFÉRENCE DE GENÈVE ET LES RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES DE L'ORGANISATION.

La Conférence de 1922 ne présenta pas à beaucoup près l'importance des Conférences antérieures.

Peut-être, après les orages soulevés au cours de la session précédente, les dirigeants de l'Organisation ont-ils estimé qu'il n'était pas désirable de s'exposer à ressusciter des polémiques ; aussi, au lieu de proposer l'élaboration de conventions nouvelles, ils ont demandé à la Conférence de s'attacher plus spécialement aux réformes à apporter aux statuts de l'Organisation.

L'ordre du jour ne comprenait, en effet, que deux questions :

« I. Revision de la partie XIII du Traité de Versailles et
« des parties correspondantes des autres Traités de Paix.

« a). En vue de permettre la réforme de la composition
« du Conseil d'administration.

« b). En vue de permettre des modifications en ce qui
« concerne la périodicité des sessions de la Conférence.

« II. Communication au Bureau international du Travail
« des informations, statistiques ou autres, concernant
« l'émigration, l'immigration, le rapatriement ou le transit
« des émigrants » (1).

Les points a). et b). formaient en réalité deux questions distinctes, et d'une importance très différente : logiquement,

(1) *B. O. du B. I. T.*, 22 mars 1922, p. 186.

celle de la périodicité des sessions aurait dû retenir plus particulièrement l'attention des délégués, mais en pratique ce fut celle de la réforme du Conseil d'administration qui resta prédominante.

Cette question, à vrai dire se posait depuis longtemps avec acuité et elle figurait déjà à l'ordre du jour de la Conférence de 1921.

Dès Washington de nombreuses protestations s'élevèrent contre la composition du Conseil d'administration ; ces protestations provenaient d'une part de délégués gouvernementaux qui estimaient chacun que leur pays devait être classé parmi les huit États dont l'importance industrielle était la plus considérable (1) et, d'autre part, de délégués des pays lointains qui comprenaient mal que vingt membres du Conseil sur vingt-quatre représentaient des pays européens (2).

Le Conseil en vint alors à se demander si une réforme de l'article 393 ne s'imposait pas, car la détermination des États les plus importants au point de vue industriel soulèverait toujours des objections et de même il resterait toujours impossible d'obliger les différents groupes de la Conférence à nommer des représentants des pays extra-européens.

A sa session de mars 1920 (3^e session) il décida de porter l'affaire à l'ordre du jour de la Conférence de 1921.

La Commission du règlement qui fut alors saisie se déclara hostile à une modification de l'article 393 (3) en raison des difficultés de la procédure de revision instituée par l'article 422 du Traité ; n'était-il pas d'ailleurs prématuré, six mois après leur mise en application de changer les statuts de l'Organisation ? Ces conclusions furent approuvées par le Conseil, le 14 avril 1921 (7^e session).

A la Conférence de 1921, la question fut examinée par

(1) Voir plus haut, p. 118.

(2) Protestation de M. Justiz le 25 novembre 1919, au nom de 16 États de l'Amérique latine (Comptes rendus, p. 129).

Vote de protestation de la Conférence contre la composition du Conseil, le 29 novembre (Comptes rendus, p. 191 et 277).

(3) *B. O. du B. I. T.*, 4 mai 1921, p. 562.

une sous-commission spéciale de la Commission du règlement; cette sous-commission adopta la manière de voir du Conseil d'administration (1). Seul, M. Rivas-Vicuña, délégué du gouvernement chilien voulait porter à 32 le nombre des membres du Conseil et substituer au privilège des 8 Etats dont l'importance industrielle est la plus considérable, un privilège analogue au profit des Membres permanents du Conseil de la Société des Nations.

La Commission de proposition à qui furent renvoyés les rapports de la majorité et de la minorité écartant les conclusions de sa sous-commission se déclara favorable à une revision du Traité; elle a jugé insuffisantes les solutions partielles envisagées, mais en même temps elle reconnaissait que le problème soulevé ne pouvait être résolu à la légère et elle proposa à la Conférence la résolution suivante :

« La Conférence reconnaissant que des modifications au Traité de Paix constituent la seule méthode pratique pour corriger certaines imperfections présentes et assurer une représentation au Conseil d'administration tout à fait équitable pour l'ensemble des Membres, mais considérant que de telles modifications faites en vertu de l'article 422 ne sauraient être improvisées,

« Invite le Conseil d'administration à examiner la question et à inscrire à l'ordre du jour de la prochaine session des propositions en ce sens » (2).

Cette résolution fut adoptée sans opposition par la Conférence, le 19 novembre (3).

Le Conseil d'administration était ainsi pour la seconde fois saisi et pour la seconde fois il fit appel à sa Commission du règlement (11^e session, 18 janvier 1922).

Celle-ci dès le 20 janvier se trouva en présence d'une proposition extrêmement nette de M. Oudegeest.

(1) Questionnaire I rédigé en vue de la 2^e session de la Conférence du Travail p. 12.

(2) Comptes rendus, p. 657.

(3) Comptes rendus, p. 561.

Le nombre des membres du Conseil serait élevé à 36 dont 12 de chaque groupe.

Le privilège des huit Etats présentant l'importance industrielle la plus considérable serait purement et simplement supprimé.

La Commission confia alors à son président, M. Mahaim, le soin de lui présenter au cours de la session suivante un rapport où la proposition de M. Oudegeest serait examinée ; ce rapport fut discuté le 27 février.

La Commission reconnut d'abord que, malgré les difficultés qu'on rencontrerait, une revision du Traité s'imposait ; elle décida aussi, repoussant ainsi les suggestions de M. Oudegeest que toute modification de l'équilibre actuel des groupes au Conseil qui supprimerait la prépondérance de l'élément gouvernemental sur l'élément ouvrier et l'élément patronal ne saurait être envisagée, parce qu'elle inciterait les Etats à se désintéresser « de plus en plus » (1) des travaux de l'Organisation.

Elle estima enfin que le privilège des 8 Etats les plus industriels resterait toujours une source de contestations et que mieux vaudrait attribuer une représentation de droit aux Etats possédant une importance prépondérante vis-à-vis de l'Organisation.

Sur ces divers points le Conseil d'administration émit un avis favorable et il adopta à sa 12^e session, le 16 avril 1922, un article nouveau destiné à remplacer l'article 393.

Le Conseil d'Administration serait composé de 32 membres :

Seize représentant les Gouvernements ;

Huit représentant les Patrons ;

Huit représentant les Ouvriers.

Six des membres représentant les Gouvernements seraient nommés respectivement par chacun des gouvernements des pays suivants : Allemagne, Etats-Unis, France Grande-Bretagne, Italie, Japon.

Les dix autres seraient choisis par *tous les délégués*

(1) Questionnaire I rédigé en vue de la 4^e Conférence du Travail, p. 21.

gouvernementaux à la Conférence, quatre d'entre eux devant appartenir à des Etats extra-européens.

Les membres représentant patrons et ouvriers seraient élus comme précédemment avec cette réserve que deux membres patrons et deux membres ouvriers appartiendraient à des Etats extra-européens.

Ces propositions finirent par être adoptées par la Conférence, mais non sans avoir subi de profondes modifications.

Tout d'abord la Commission des réformes constitutionnelles se prononça pour la substitution à l'élection directe des dix représentants des gouvernements, de la désignation des Etats appelés à envoyer des représentants.

Cette solution est celle de l'article 393 actuel et elle est « davantage en harmonie avec le principe de la souveraineté de l'Etat » (1).

Elle fut consacrée par la Conférence qui opéra elle-même une retouche beaucoup plus importante.

La désignation dans les statuts des Etats appelés à siéger de façon permanente au Conseil fut très vivement combattue par les délégués des Etats qui se voyaient retirer le droit d'être représentés de façon permanente : le Canada et l'Inde.

Avant même l'ouverture des débats MM. Lapointe (Canada) et Basu (Inde) déposèrent un amendement destiné à conserver le principe actuel de la représentation permanente des pays présentant l'importance industrielle la plus considérable.

A peine Mgr Nolens, président de la Commission des réformes constitutionnelles, eut-il exposé le système de la Commission (30 octobre 1922), que M. Joshi (Inde) objecta que les propositions faites « tendent à instituer un régime qui ne tient pas compte de l'évolution possible des Etats » (2).

Mais ce fut le discours de M. Lapointe, délégué canadien français, qui décida de la majorité de la Conférence :

(1) Rapport de la Commission des réformes constitutionnelles. Comptes rendus provisoires n° 8, p. II,

(2) Séance du 30 octobre. Comptes rendus provisoires, n° 11, p. 256.

« Le paragraphe litigieux déclara-t-il est, une altération radicale de la base posée par les hommes d'Etat qui ont préparé le Traité de Paix. L'article 393 a été inséré précisément pour empêcher ce que la Commission nous propose d'adopter aujourd'hui. On n'a voulu alors donner une prépondérance définitive à aucun pays tout en sauvegardant la représentation des principaux Etats industriels au Conseil d'administration » (1).

Ce fut en vain qu'à la séance du lendemain M. Mahaim, président de la Commission du règlement du Conseil d'administration, puis M. Arthur Fontaine tachèrent de défendre le texte du Conseil d'administration, le siège de la Conférence était fait et l'amendement Lapointe-Basu fut adopté par 62 voix contre 8.

Quelques instants après la Conférence acceptait un autre amendement, dû à M. Sokal, qui réservait l'élection des huit représentants gouvernementaux non permanents « aux délégués gouvernementaux à la Conférence à l'exclusion des représentants des États mentionnés ».

Ainsi remanié, le nouvel article 393 (2) fut voté, le 2 novembre par 82 voix contre 2, il n'y avait que 6 abstentions.

La question de la périodicité des sessions de la Conférence offrait un intérêt tout autre que celui de la réforme du Conseil d'administration ; nous avons pu voir précédemment (3), en effet, que les sessions trop fréquentes présentaient des inconvénients graves pour l'Organisation permanente.

La Suisse s'en rendit compte la première et c'est sur son initiative que le problème vint en discussion au cours de la 4^e session de la Conférence.

Le 15 décembre 1921. M. Schöpfer, rapporteur de la Commission appelée à se prononcer sur les propositions du Conseil fédéral relativement aux conventions de Gênes, avait reconnu devant le Conseil des Etats que les sessions

(1) Comptes rendus provisoires, n° 11, p. 263.

(2) Voir le texte de l'article 393. Annexe II, p. .

(3) Voir plus haut, p. 150.

de la conférence étaient beaucoup trop rapprochées et que « il devenait impossible aux gouvernements et aux « parlements des États, Membres de l'Organisation d'exa-
« miner ses décisions avec le soin et l'attention nécessaires », et M. Schulthess président de la Confédération, s'était déclaré d'accord avec le rapporteur.

Comme suite à ce débat M. Rüfenacht, représentant du gouvernement suisse proposa au Conseil d'administration le 19 janvier 1922 (11^e session), de modifier l'article 389 du Traité de Versailles. La Conférence se réunirait une fois tous les deux ans au lieu d'une fois tous les ans. Malgré l'opposition du Directeur, le Conseil décida séance tenante par 8 voix contre 3 d'inscrire la question à l'ordre du jour de la prochaine Conférence.

La Commission du règlement qui fut chargée d'élaborer une solution positive n'aboutit pas.

Si la demande suisse fut, en effet, très appuyée par les uns, les autres, au contraire, estimèrent que le contrôle, qu'exerce sur l'activité du Bureau, la Conférence ne permet pas, à celle-ci de ne se réunir que tous les deux ans, mais qu'il serait désirable cependant qu'elle n'élaborât des projets de conventions que tous les deux ans.

En présence de ces deux solutions (d'une part, convocation d'une conférence tous les deux ans seulement, d'autre part, convocation alternative d'une Conférence « consultative » et d'une Conférence de « décision »), la Commission du règlement déclara qu'elle n'était pas en mesure d'opter. Le Conseil d'administration lui-même dans sa réunion du 5 avril ne put se décider en faveur de l'une ou l'autre thèse et la question fut ainsi portée devant la Conférence.

La Conférence la soumit d'abord à sa Commission des réformes constitutionnelles : celle-ci par 17 voix contre 15 se déclara hostile à une modification de l'article 389 du Traité (1). Au sein de la Conférence de nombreux délégués gouvernementaux, et particulièrement ceux de la Grande-

(1) Comptes rendus provisoires n° 8, p. 6.

Bretagne et de l'Afrique du Sud, s'affirmèrent pleinement d'accord avec la Suisse dont le représentant, M. Pfister, défendit courageusement la proposition de son gouvernement ; mais cette proposition rencontra une opposition absolue de la part des délégués ouvriers. Après une discussion qui ne dura pas une séance, elle fut repoussée par 50 voix contre 33 (1) et on se borna à voter une résolution ayant pour objet de recommander que les sessions de la Conférence soient divisées en sessions de préparations et sessions de décision ; en somme, sur ce point particulier, la Conférence paraît décidée à reprendre la tradition suivie à Berne avant la guerre.

Sur la question de l'émigration, question qui fut inscrite à l'ordre du jour à la demande de la Commission de l'émigration, une seule recommandation a été adoptée : les Etats Membres de l'Organisation sont priés de communiquer chaque année les informations dont ils pourraient disposer.

Là s'arrête l'énumération des décisions prises (2).

Telle est la tâche accomplie par la quatrième Conférence du Travail ; cette tâche a dû paraître bien insuffisante à ceux des délégués qui avaient pris part aux délibérations des sessions précédentes ; mais c'est l'atmosphère de la Conférence, surtout, qui s'est transformée.

Non seulement, en effet, l'enthousiasme de Washington ne s'est pas retrouvé, mais à l'inverse de ce qui s'était passé à Gênes et à Genève l'année précédente, aucune discussion n'a pu contribuer à jeter un peu de relief sur des délibérations ternes et fastidieuses. La Conférence d'ailleurs n'a même pas su profiter de la pauvreté de son ordre du jour pour étudier avec soin chacun des problèmes posés. Elle n'a consacré qu'une demi-séance à la question capitale de la périodicité

(1) Séance du 31 octobre 1922. Comptes rendus provisoires n° 12, p. 329.

(2) Il convient cependant de signaler l'enquête sur le niveau de vie des ouvriers en Allemagne et dans les pays à change déprécié, ordonnée par la Conférence, le 3 novembre (C. R. provisoires n° 15, p. 423).

des sessions de la Conférence, tandis que cinq longues séances furent employées à une discussion stérile du rapport du Directeur !

*
* *

La Conférence de 1923 ressemblera sans doute beaucoup à celle de 1922.

A sa 17^e session (1^{er} février 1923) le Conseil arrêta l'ordre du jour de la 5^e session de la Conférence du Travail dont la date d'ouverture fut fixée au 18 octobre 1923 : il inscrivit les quatre questions suivantes (1) :

1^o Utilisation des loisirs des ouvriers ;

2^o Détermination de principes généraux pour l'inspection du travail.

3^o Egalité de traitement des travailleurs étrangers et nationaux victimes d'accidents du travail.

4^o Arrêt hebdomadaire de 24 heures dans les verreries à bassin.

Mais, contrairement à la recommandation de la 4^e Conférence, le Conseil jugea préférable de ne pas diviser les sessions en sessions de préparation et en sessions de décision ; il a estimé que les deux premières questions pourraient immédiatement faire l'objet d'une recommandation et que les deux autres devraient être discutées en vue de l'adoption d'avant-projets de Conventions sur lesquelles la Conférence ne se prononcerait qu'au cours de sa session de 1924.

Il résolut, en outre, d'examiner à la prochaine session s'il serait utile d'ajouter à l'ordre du jour la question du travail de nuit dans les boulangeries et celle de la désinfection des laines, poils, os, cornes et sabots contaminés par le charbon.

Mais à cette session (la 18^e) qui s'ouvrit le 10 avril 1923, le non-paiement des cotisations par les Etats Membres avait rendu la situation budgétaire tellement critique qu'on songea un moment à ne pas réunir de Conférence pour cause d'économie.

(1) *B. O. du B. I. T.*, 14 février 1923.

Sur les protestations des délégués ouvriers, on décida alors que la réunion aurait lieu, mais que sa durée serait limitée à huit jours et le seul problème abordé serait celui de l'inspection du travail

Une seule recommandation, tel sera vraisemblablement le bilan de la prochaine Conférence du Travail: n'y a-t-il pas dans cette simple **constatation** de quoi décourager les plus fervents apôtres de l'Organisation permanente du Travail ? (1).

(1) La question de l'utilisation des loisirs des ouvriers, celle de l'égalité de traitement des travailleurs étrangers, celle de l'arrêt du travail dans les verreries à bassin, enfin celle du travail dans les boulangeries ont été reportées à la Conférence de 1924.

Le problème de la désinfection des laines ne sera pas abordé avant 1925.

CONCLUSION

Arrivé au terme de cette étude, nous sommes naturellement amené à dégager une conclusion ferme de ce qui précède. Si vraiment l'arbre doit être jugé à ses fruits, il ne nous semble pas que les résultats obtenus par l'Organisation permanente jettent sur elle un bien vif éclat.

Chaque année, à Washington d'abord, à Gênes ensuite, à Genève enfin, la Conférence internationale du Travail s'est efforcée de trouver une solution positive aux différents problèmes sociaux de l'heure présente ; mais l'œuvre qu'elle a accomplie se trouve compromise par l'hostilité, ou tout au moins par l'inertie des différents Etats qui ne se décident pas à la suivre dans le chemin où elle s'est engagée.

L'enthousiasme soulevé par les déclarations humanitaires inscrites dans le Traité de Versailles et par la Conférence de Washington ne dura pas et, peu à peu, l'opinion publique comme les pouvoirs constitués se désintéressent de l'œuvre poursuivie par l'Organisation permanente ; ce détachement est lent et progressif, mais l'avenir de la réglementation internationale du travail n'en apparaît que plus incertain : Chacun des textes élaborés à Washington a été ratifié par un certain nombre d'Etats ; les chiffres fléchissent déjà pour Gênes, et la grande majorité des conventions de Genève n'est pas encore entrée en vigueur. Symptôme plus inquiétant encore : la plupart des gouvernements ne prennent même plus la peine de soumettre les propositions dont ils sont saisis à l'approbation des autorités compétentes et méconnaissent ainsi l'obligation qui consititue la disposition essentielle du Traité de Paix. Le Bureau international du Travail, conscient de sa faiblesse, n'ose pas

engager la procédure de sanctions qu'il a cependant seul qualité pour déclencher.

La Conférence elle-même participe à ce changement dans les tendances, et à l'accord unanime des premiers jours ont succédé les discussions et les oppositions d'idées : souvent, une minorité agissante obtient des modifications et des adoucissements dans les projets de conventions et les recommandations en discussion ; parfois aussi, sur des points capitaux, elle est arrivée à faire échouer les propositions du Bureau : l'œuvre accomplie n'est plus qu'une œuvre parcellaire, fragmentaire, diminuée, qui a cessé de correspondre à la conception des fondateurs de l'Organisation.

Néanmoins, la Conférence persévère dans la poursuite d'une tâche qui, elle le sait d'avance, n'a que peu de chances d'aboutir : « Etrange Société, a-t-on pu écrire (1), que cette Organisation internationale du Travail, dont les produits s'accumulent en stocks non vendus et qui s'entête à fabriquer sans cesse... »

La confiance a disparu et, en présence des dures réalités, les délégués se plaisent à évoquer sans fin la grande ombre de Washington : l'Organisation permanente du Travail, au lieu de vivre dans l'espoir d'un avenir prometteur, se reporte, non sans mélancolie, vers un passé brillant, mais déjà lointain ; elle nous apparaît dès maintenant comme une très vieille chose.

De nombreux esprits cependant se refusent à désespérer, et dans la crise subie par l'Organisation permanente ne veulent voir qu'une crise passagère. Ne doit-on pas, en effet, expliquer l'attitude hésitante de la Conférence et l'absence des ratifications par la crise économique qui, depuis 1920, a paralysé l'effort des hommes de bonne volonté et encouragé l'obstruction patronale ?

Or la crise disparaîtra d'elle-même, et avec elle on peut

(1) Pierre Waline. La 4^e Conférence internationale du Travail. *Revue politique et parlementaire* du 10 décembre 1922.

espérer aussi voir un jour prendre fin la coalition des employeurs.

Nous ne partageons point cet optimisme et il nous semble, quant à nous, que le manque de vitalité de l'Organisation permanente puise son origine dans des causes infiniment plus profondes.

Nous avons vu que la conception même d'une législation internationale du travail soulevait de sérieuses objections, car l'ondoyante diversité des conditions économiques, si variables selon les peuples et les lieux, ne se laisse pas facilement enserrer dans le cadre rigide d'une réglementation universelle ; puis, lorsque nous avons essayé de décrire l'organe chargé d'élaborer cette réglementation du travail, nous avons été amené à analyser les vices de cet organe qui ne remplit que très imparfaitement la mission à lui confiée parce que sa constitution repose sur une conception économique de la Société dont le caractère est essentiellement anarchique.

Le discrédit dans lequel est tombée l'Organisation permanente du Travail ne saurait donc surprendre : si l'on s'est heurté à l'impossibilité d'apporter l'uniformité dans un domaine où la nature veut la diversité, et si les États se sont refusés à ratifier des conventions trop nombreuses et insuffisamment étudiées, il n'y a rien là que de très naturel.

De même, peut-on s'étonner que les États se soient mis en garde contre une institution qui ne sait se contenter de la tâche qui lui a été confiée ; à mesure en effet qu'elle s'est sentie plus impuissante à mener à bien cette tâche, elle s'est lancée dans l'examen d'une série de problèmes dont elle n'avait aucune qualité pour connaître. Actua-lités politiques, problèmes économiques, questions légis-latives, difficultés administratives, rien ne paraît arrêter maintenant l'Organisation permanente dans le programme ambitieux qu'elle s'est fixé ; souvent elle n'hésite même pas à méconnaître les droits de souveraineté de l'État.

C'est ici qu'il nous sera peut-être permis d'aborder un point délicat.

Au cours de cette étude, dans un souci d'impartialité, nous nous sommes toujours abstenu de mêler des questions de personnes à l'exposé objectif des textes et des faits; et sans doute nous eut-il été possible de conserver dans notre conclusion cette ligne de conduite, mais il semble que nous ne donnerions qu'une idée imparfaite de la physionomie du Bureau en ne nous arrêtant pas un instant sur le rôle de son Directeur tant ce rôle est prépondérant.

M. Albert Thomas avait derrière lui une longue carrière publique avant d'être placé à la tête du Bureau international du Travail; il a été à la Chambre française le porte-parole ardent, éloquent et écouté des revendications d'extrême-gauche et lorsqu'en 1919 il a été appelé à ses fonctions nouvelles, malgré sa ferme intention de faire désormais œuvre d'impartialité, il lui était difficile de méconnaître et de renier ce passé. Qui d'ailleurs oserait lui reprocher sa fidélité à ses principes, son attachement à ses idées? Ce sont là sans doute des qualités infiniment respectables qui forcent l'estime, mais qui, par contre, pour l'exercice de certaines fonctions exposent à des dangers.

M. Albert Thomas saisit avec empressement l'occasion qui lui était offerte de réaliser ses conceptions et il a été ainsi amené à étendre de plus en plus l'activité de l'Organisation permanente du Travail.

D'autre part, sa personnalité domine aussi bien la Conférence que le Conseil d'administration; quant au Bureau il le tint toujours sous son étroite dépendance. Il l'a créé, organisé et surtout c'est lui qui a décidé de son orientation et de ses tendances.

Sous sa direction et à son insu peut-être, celui-ci, qui devait constituer d'après le Traité de Paix un simple centre de documentation et d'études a changé de caractère et ses rapports avec la Fédération syndicale internationale ne sont que trop évidents (1) :

(1) « Il me semble que le Bureau est enclin à recruter son personnel plutôt parmi les partisans des doctrines à tendances plus ou moins socialistes », constatation faite par M. Edström (membre suppléant du Conseil d'administration), dans un article publié dans la *Revue internationale du travail*, mars 1922.

Et d'abord le Bureau s'appuie sur le mouvement ouvrier pour essayer de hâter la ratification des projets de conventions élaborés par la Conférence. Il demande aux syndicalistes d'exercer une pression sur les pouvoirs publics pour les contraindre à adopter les réformes proposées par l'Organisation permanente. Le Bureau, dans des feuilles de propagande destinées à être distribuées à la classe ouvrière et ayant pour objet de faire connaître l'œuvre accomplie par lui, est allé jusqu'à proclamer que « c'est l'action méthodique et organisatrice des grandes fédérations qui peut, dans les Etats démocratiques, obtenir des parlements le vote des conventions. C'est la même action qui peut aider le Bureau à exiger des gouvernements leur application rigoureuse » ; et les dirigeants du Bureau ne manquent pas d'assister chaque année à un grand nombre de conférences ouvrières, auxquelles ils recommandent avec insistance l'œuvre de la Conférence internationale du Travail (1).

Mais surtout, et rien peut-être dans la vie de l'Organisation n'apparaît plus troublant, on voit le Bureau orientant son activité dans un sens absolument conforme aux tendances de la Fédération syndicale internationale : c'est sur la demande de la Fédération internationale des Mineurs qu'il s'est saisi de la question de la répartition des matières premières, et de même, c'est au moment exact où en France, la Confédération générale du Travail cherchait à les attirer à elle, qu'il a essayé de prendre en tutelle les travailleurs intellectuels.

Comment expliquer aussi que le Directeur du Bureau dans la contestation relative à la nomination du délégué ouvrier néerlandais ait soutenu devant la Cour une thèse absolument indéfendable, mais qui, si elle avait été acceptée, aurait permis à M. Oudegeest de siéger à nouveau à la Conférence ?

Faits plus curieux encore : les questions les plus simples dévient parfois, changeant de caractère lorsqu'elles sont por-

(1) Et particulièrement aux congrès de la Fédération syndicale internationale.

tées devant le Bureau ; l'enquête sur la production, par exemple, ordonnée sur l'initiative du groupe patronal, et qui était destinée à établir les rapports existant entre la diminution de la production et l'établissement de la journée de huit heures, s'oriente vers une discussion du régime actuel de l'organisation industrielle.

Aujourd'hui, l'Organisation permanente du Travail paraît acculée à un tournant de son histoire. Devant la faiblesse des résultats obtenus, on en est peu à peu arrivé à se demander si, dans cette belle mécanique il n'y avait pas une pièce qui fonctionnait mal et qu'il faudrait refondre : de tous côtés on demande une transformation complète de l'institution et cette transformation s'impose en effet, parce que l'Organisation permanente, avec sa constitution, est impuissante à vivre et à prospérer.

L'Organisation permanente qui est une institution indépendante de l'État ne peut cependant imposer ses décisions à l'État ; n'ayant pas la même origine et ne disposant à son égard d'aucun pouvoir de coercition elle ne saurait espérer voir aboutir son œuvre.

La réglementation internationale du travail ne deviendra une réalité que si l'organe qui l'élabore est placé, soit au-dessus de l'État, soit dans le cadre de l'État ; il y a là deux solutions possibles au problème qui se pose.

La première consisterait à détruire la souveraineté de l'État en donnant à la Conférence les pouvoirs d'un véritable parlement, dont la compétence serait étendue à la solution de tous les problèmes économiques et sociaux et dont les décisions auraient force légale internationale.

Ce programme, après avoir été soutenu par les délégués français et italiens à la Conférence de la Paix, a été repris et complété par les représentants ouvriers à la Conférence, et surtout au Conseil d'administration ; et dans le désarroi présent sa réalisation, est jugée par beaucoup comme seule

capable de redonner à l'Organisation la vigueur qui lui manque.

Cette conception a trouvé son théoricien dans la personne de M. Georges Scelle, professeur à la faculté de droit de Dijon.

« Nous ne verrions rien d'invraisemblable, écrit-il, à ce que la Conférence actuelle du travail, élargie, dotée d'une compétence économique plus complète, étendant ses investigations sur l'ensemble du domaine industriel et de la production, se présentât quelque jour, et peut-être plus vite qu'on ne le croit, comme une seconde Chambre internationale de la Fédération des peuples, Chambre dans laquelle seraient représentées les classes sociales indépendamment de toutes considérations de nationalités et de frontières » (1).

Et M. Albert Thomas, malgré la très grande réserve que lui imposent ses fonctions officielles, semble avoir adhéré à ces projets : Déjà, en 1921, il déclarait à la Conférence : « Ce n'est pas ma faute si le Traité de Paix n'a pas donné à la Conférence internationale cette autorité législative dont parlait M. Jouhaux » (2); et, en 1922, à la séance de clôture de la Conférence, pour expliquer la pauvreté des résultats obtenus et pour indiquer la voie nouvelle dans laquelle il lui semble nécessaire de s'engager un jour courageusement, il n'hésite pas à déclarer : « ... peut-être les formes de conventions, peut-être les vieilles procédures consacrées dans le Traité ne sont-elles pas entièrement conformes à tous les mouvements nouveaux qui agitent le monde ; peut-être les négociateurs de Versailles ont-ils mis le vin nouveau dans les vieilles outres?... » Nous espérons bien que de l'Organisation tout entière jailliront des idées nouvelles, car, comme l'a dit un écrivain récent : « On ne peut attendre de grandes choses que de ceux qui sont prêts à

(1) *Revue de Genève*, septembre 1922, cité par M. Pierre Waline dans son article « La Quatrième Conférence internationale du Travail » (*Revue politique et parlementaire* du 10 décembre 1921).

(2) Séance du 9 novembre 1921, après-midi. Comptes rendus, p. 237.

« brûler les temples anciens pour en construire de nouveaux (1). »

Ces paroles que soulignèrent les applaudissements de la Conférence, seraient grosses de menaces pour l'avenir si elles devaient être suivies d'une réalisation plus ou moins lointaine ; mais cette réalisation présente-t-elle véritablement des chances sérieuses d'aboutir ? On fonde de grands espoirs sur un renforcement possible des pouvoirs de l'Organisation permanente. Ce renforcement n'exagérerait-il pas encore les vices qui ont rendu l'institution impropre à élaborer, dans des conditions acceptables, une réglementation internationale du travail ? Ne favoriserait-il pas ses empiètements continuels sur des terrains qui doivent lui demeurer étrangers, ses sympathies trop marquées pour l'internationale syndicale ?

Nous ne saurions donc nous arrêter à cette conception.

Puisqu'une transformation s'impose, elle doit se faire dans un sens diamétralement opposé à celui dans lequel s'orientent M. Albert Thomas et les dirigeants ouvriers du Bureau.

Si l'Organisation permanente du Travail doit vivre, il semble indispensable d'en diminuer les pouvoirs, de mettre un terme à ses prétentions et surtout de changer sa constitution ; il n'y a pas de place pour une institution indépendante se développant à côté de l'Etat, reposant sur des principes totalement différents, et vivant en bonne harmonie avec lui : l'un doit détruire l'autre, et c'est une vérité que comprennent bien les partisans de l'Organisation lorsqu'ils veulent supprimer la souveraineté de l'Etat.

Mais la notion d'Etat n'est pas encore prête à disparaître, et si l'Organisation permanente du Travail ne veut pas disparaître elle-même, il faut qu'elle se replace dans le cadre de ces réalités nationales en-dessus desquelles elle prétend vivre de sa vie propre.

Peut-être, puisque le principe même de l'uniformisation

(1) Séance du 3 novembre 1922. Compte rendu provisoire, n° 15, p. 453.

à travers le monde des conditions du travail apparaît très contestable, conviendrait-il de renoncer définitivement à ce principe ; mais qui dans l'état actuel des esprits oserait recommander solution aussi extrême ?

Ce qu'il est seulement permis d'entrevoir, c'est une transformation de l'Organisation actuelle.

A Berne, avant la guerre, à intervalles plus ou moins rapprochés, et uniquement lorsque besoin était, on convoquait une conférence internationale. Cette conférence, qui ne groupait que les Etats intéressés à la solution du problème posé et au sein de laquelle les représentants dûment qualifiés des gouvernements avaient seuls un pouvoir de décision, n'entreprenait jamais une étude débordant de son ordre du jour ; sans parti pris et sans passion, dans le silence et le travail elle s'appliquait à élaborer des conventions, et les propositions qu'elle apportait ne rencontraient que rarement l'hostilité des États.

Il y a là pour les dirigeants de l'Organisation permanente du Travail un exemple à méditer et à suivre.

Vu : *Le Président de la Thèse*,
EDGARD ALLIX.

Vu : *Le Doyen*,
H. BERTHELEMY.

Vu et Permis d'Imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL.

ANNEXES

ANNEXE I

PARTIE XIII DU TRAITÉ DE VERSAILLES. TRAVAIL.

SECTION I.

ORGANISATION DU TRAVAIL

Attendu que la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle, et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale ;

Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions : par exemple, en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maxima de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection du travailleur contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger, l'affirmation du principe de la liberté d'association syndicale, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique et autres mesures analogues ;

Attendu que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle

aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays ;

Les HAUTES PARTIES CONTRACTANTES, mues par des sentiments de justice et d'humanité aussi bien que par le désir d'assurer une paix mondiale durable, ont convenu ce qui suit :

CHAPITRE I.

ORGANISATION.

ARTICLE 387.

Il est fondé une organisation permanente chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le préambule.

Les Membres originaires de la Société des Nations seront Membres originaires de cette organisation, et, désormais, la qualité de Membre de la Société des Nations entraînera celle de Membre de ladite organisation.

ARTICLE 388.

L'organisation permanente comprendra :

1. Une Conférence générale des représentants des Membres ;
2. Un Bureau international du Travail sous la direction du Conseil d'administration prévu à l'article 393.

ARTICLE 389.

La Conférence des représentants des Membres tiendra des sessions chaque fois que besoin sera et, au moins, une fois par an. Elle sera composée de quatre représentants de chacun des Membres dont deux seront les délégués du Gouvernement et dont les deux autres représenteront respectivement, d'une part, les employeurs, d'autre part, les travailleurs ressortissant à chacun des Membres.

Chaque délégué pourra être accompagné par des conseillers techniques dont le nombre pourra être de deux au plus pour chacune des matières distinctes inscrites à l'ordre du jour de la session. Quand des questions intéressant spécialement des femmes doivent venir en dis-

cussion à la Conférence, une au moins parmi les personnes désignées comme conseillers techniques devra être une femme.

Les Membres s'engagent à désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent.

Les conseillers techniques ne seront autorisés à prendre la parole que sur la demande faite par le délégué auquel ils sont adjoints et avec l'autorisation spéciale du Président de la Conférence ; ils ne pourront prendre part aux votes.

Un délégué peut, par une note écrite adressée au Président, désigner l'un de ses conseillers techniques comme son suppléant, et ledit suppléant, en cette qualité, pourra prendre part aux délibérations et aux votes.

Les noms des délégués et de leurs conseillers techniques seront communiqués au Bureau international du Travail par le Gouvernement de chacun des Membres.

Les pouvoirs des délégués et de leurs conseillers techniques seront soumis à la vérification de la Conférence laquelle pourra, par une majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents, refuser d'admettre tout délégué ou tout conseiller technique qu'elle ne jugera pas avoir été désigné conformément aux termes du présent article.

ARTICLE 390.

Chaque délégué aura le droit de voter individuellement sur toutes les questions soumises aux délibérations de la Conférence.

Dans le cas où l'un des Membres n'aurait pas désigné, l'un des délégués non gouvernementaux auquel il a droit, l'autre délégué non gouvernemental aura le droit de prendre part aux discussions de la Conférence, mais n'aura pas le droit de voter.

Au cas où la Conférence, en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 389, refuserait d'admettre l'un des délégués

d'un des Membres, les stipulations du présent article seront appliquées comme si ledit délégué n'avait pas été désigné.

ARTICLE 391.

Les sessions de la Conférence se tiendront au siège de la Société des Nations ou en tout autre lieu qui aura pu être fixé par la Conférence, dans une session antérieure, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents.

ARTICLE 392.

Le Bureau international du Travail sera établi au siège de la Société des Nations et fera partie de l'ensemble des institutions de la Société.

ARTICLE 393.

Le Bureau international du Travail sera placé sous la direction d'un Conseil d'administration composé de vingt quatre personnes, lesquelles seront désignées selon les dispositions suivantes :

Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail sera composé comme suit :

Douze personnes représentant les Gouvernements ;

Six personnes élues par les délégués à la Conférence représentant les patrons ;

Six personnes élues par les délégués à la Conférence représentant les employés et ouvriers.

Sur les douze personnes représentant les Gouvernements, huit seront nommées par les Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable et quatre seront nommées par les Membres désignés à cet effet par les délégués gouvernementaux à la Conférence, exclusion faite des délégués des huit Membres susmentionnés.

Les contestations éventuelles sur la question de savoir quelles sont les Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable seront tranchées par le Conseil de la Société des Nations.

La durée du mandat des membres du Conseil d'administration sera de trois ans. La manière de pourvoir aux sièges vacants et les autres questions de même nature pourront être réglées par le Conseil d'administration sous réserve de l'approbation de la Conférence.

Le Conseil d'administration élira l'un de ses membres comme Président et établira son règlement. Il se réunira aux époques qu'il fixera lui-même. Une session spéciale devra être tenue chaque fois que dix membres au moins du Conseil auront formulé une demande écrite à ce sujet.

ARTICLE 394.

Un Directeur sera placé à la tête du Bureau international du Travail : il sera désigné par le Conseil d'administration de qui il recevra ses instructions et vis-à-vis de qui il sera responsable de la bonne marche du Bureau ainsi que de l'exécution de toutes autres tâches qui auront pu lui être confiées.

Le Directeur ou son suppléant assisteront à toutes les séances du Conseil d'administration.

ARTICLE 395.

Le personnel du Bureau international du Travail sera choisi par le Directeur. Le choix fait devra porter, dans toute la mesure compatible avec le souci d'obtenir le meilleur rendement, sur des personnes de différentes nationalités. Un certain nombre de ces personnes devront être des femmes.

ARTICLE 396.

Les fonctions du Bureau international du Travail comprendront la centralisation et la distribution de toutes informations concernant la réglementation internationale de la condition des travailleurs et du régime du travail et, en particulier, l'étude des questions qu'il est proposé de soumettre aux discussions de la Conférence en vue de la conclusion des conventions internationales, ainsi que

l'exécution de toutes enquêtes spéciales prescrites par la Conférence.

Il sera chargé de préparer l'ordre du jour des sessions de la Conférence.

Il s'acquittera, en conformité des stipulations de la présente Partie du présent Traité, des devoirs qui lui incombent en ce qui concerne tous différends internationaux.

Il rédigera et publiera en français, en anglais, et dans telle autre langue que le Conseil d'administration jugera convenable, un bulletin périodique consacré à l'étude des questions concernant l'industrie et le travail et présentant un intérêt international.

D'une manière générale il aura, en sus des fonctions indiquées au présent article, tous autres pouvoirs et fonctions que la Conférence jugera à propos de lui attribuer.

ARTICLE 397.

Les ministères des Membres qui s'occupent des questions ouvrières pourront communiquer directement avec le Directeur par l'intermédiaire du représentant de leur Gouvernement au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, ou, à défaut de ce représentant, par l'intermédiaire de tel autre fonctionnaire dûment qualifié et désigné à cet effet par le Gouvernement intéressé.

ARTICLE 398.

Le Bureau international du Travail pourra demander le concours du Secrétariat général de la Société des Nations pour toutes questions à l'occasion desquelles ce concours pourra être donné.

ARTICLE 399.

Chacun des Membres payera les frais de voyage et de séjour de ses délégués et de leurs conseillers techniques ainsi que de ses représentants prenant part aux sessions de la Conférence et du Conseil d'administration selon les cas.

Tous autres frais du Bureau international du Travail,

des sessions de la Conférence ou de celles du Conseil d'administration, seront remboursés au Directeur par le Secrétaire général de la Société des Nations, sur le budget général de la Société.

Le Directeur sera responsable, vis-à-vis du Secrétaire général de la Société des Nations, pour l'emploi de tous fonds à lui versés, conformément aux stipulations du présent article.

CHAPITRE II.

FONCTIONNEMENT.

ARTICLE 400.

Le Conseil d'administration établira l'ordre du jour des sessions de la Conférence après avoir examiné toutes propositions faites par le Gouvernement d'un des Membres ou par toute organisation visée à l'article 389 au sujet des matières à inscrire à cet ordre du jour.

ARTICLE 401.

Le Directeur remplira les fonctions de Secrétaire de la Conférence, et devra faire parvenir l'ordre du jour de chaque session, quatre mois avant l'ouverture de cette session, à chacun des Membres, et, par l'intermédiaire de ceux-ci, aux délégués non gouvernementaux, lorsque ces derniers auront été désignés.

ARTICLE 402.

Chacun des Gouvernements des Membres aura le droit de contester l'inscription, à l'ordre du jour de la session, de l'un ou plusieurs des sujets prévus. Les motifs justifiant cette opposition devront être exposés dans un mémoire explicatif adressé au Directeur, lequel devra le communiquer aux Membres de l'Organisation Permanente.

Les sujets auxquels il aura été fait opposition resteront néanmoins inclus à l'ordre du jour si la Conférence en décide

ainsi à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents.

Toute question au sujet de laquelle la Conférence décide, à la même majorité des deux tiers, qu'elle doit être examinée (autrement que prévu dans l'alinéa précédent), sera portée à l'ordre du jour de la session suivante.

ARTICLE 403.

La Conférence formulera les règles de son fonctionnement ; elle élira son président ; elle pourra nommer des commissions chargées de présenter des rapports sur toutes questions qu'elle estimera devoir mettre à l'étude.

La simple majorité des suffrages exprimés par les membres présents de la Conférence décidera dans tous les cas où une majorité plus forte n'est pas spécialement prévue par d'autres articles de la présente Partie du présent Traité.

Aucun vote n'est acquis si le nombre des suffrages exprimés est inférieur à la moitié du nombre des délégués présents à la session.

ARTICLE 404.

La Conférence pourra adjoindre aux Commissions qu'elle constitue des conseillers techniques qui auront voix consultative, mais non délibérative.

ARTICLE 405.

Si la Conférence se prononce pour l'adoption de propositions relatives à un objet à l'ordre du jour, elle aura à déterminer si ces propositions devront prendre la forme : (a) d'une " recommandation " à soumettre à l'examen des Membres, en vue de lui faire porter effet sous forme de loi nationale ou autrement ; (b) ou bien d'un projet de convention internationale à ratifier par les Membres.

Dans les deux cas, pour qu'une recommandation ou qu'un projet de convention soient adoptés au vote final par la Conférence, une majorité des deux tiers des voix des délégués présents est requise.

En formant une recommandation ou un projet de convention d'une application générale, la Conférence devra avoir égard aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances particulières rendent les conditions de l'industrie essentiellement différentes, et elle aura à suggérer telles modifications qu'elle considérerait comme pouvant être nécessaires pour répondre aux conditions propres à ces pays.

Un exemplaire de la recommandation ou du projet de convention sera signé par le Président de la Conférence et le Directeur et sera déposé entre les mains du Secrétaire général de la Société des Nations. Celui-ci communiquera une copie certifiée conforme de la recommandation ou du projet de convention à chacun des Membres.

Chacun des Membres s'engage à soumettre dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence (ou, si par suite de circonstances exceptionnelles, il est impossible de procéder dans un délai d'un an, dès qu'il sera possible, mais jamais plus de dix-huit mois après la clôture de la session de la Conférence), la recommandation ou le projet de convention à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre.

S'il s'agit d'une recommandation, les Membres informeront le Secrétaire général des mesures prises.

S'il s'agit d'un projet de convention, le Membre qui aura obtenu le consentement de l'autorité ou des autorités compétentes, communiquera sa ratification formelle de la Convention au Secrétaire général et prendra telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention.

Si une recommandation n'est pas suivie d'un acte législatif ou d'autres mesures de nature à rendre effective cette recommandation ou bien si un projet de convention ne rencontre pas l'assentiment de l'autorité ou des auto-

rités dans la compétence desquelles rentre la matière, le Membre ne sera soumis à aucune autre obligation.

Dans le cas où il s'agit d'un État fédératif dont le pouvoir d'adhérer à une convention sur des objets concernant le travail est soumis à certaines limitations, ce Gouvernement aura le droit de considérer un projet de convention auquel s'appliquent ces limitations comme une simple recommandation et les dispositions du présent article en ce qui regarde les recommandations s'appliqueront dans ce cas.

L'article ci-dessus sera interprété en conformité du principe suivant :

En aucun cas il ne sera demandé à aucun des Membres, comme conséquence de l'adoption par la Conférence d'une recommandation ou d'un projet de convention, de diminuer la protection déjà accordée par sa législation aux travailleurs dont il s'agit.

ARTICLE 406.

Toute convention ainsi ratifiée sera enregistrée par le Secrétaire général de la Société des Nations, mais ne liera que les Membres qui l'ont ratifiée.

ARTICLE 407.

Tout projet qui, dans le scrutin final sur l'ensemble, ne recueillera pas la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les Membres présents peut faire l'objet d'une convention particulière entre ceux des Membres de l'Organisation Permanente qui en ont le désir.

Toute convention particulière de cette nature devra être communiquée par les Gouvernements intéressés au Secrétaire général de la Société des Nations, lequel la fera enregistrer.

ARTICLE 408.

Chacun des Membres s'engage à présenter au Bureau international du Travail un rapport annuel sur les mesures

prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré. Ces rapports seront rédigés sous la forme indiquée par le Conseil d'administration et devront contenir les précisions demandées par ce dernier. Le Directeur présentera un résumé de ces rapports à la plus prochaine session de la Conférence.

ARTICLE 409.

Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle ouvrière ou patronale et aux termes de laquelle l'un quelconque des Membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré, pourra être transmise par le Conseil d'administration au Gouvernement mis en cause et ce Gouvernement pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable.

ARTICLE 410.

Si aucune déclaration n'est reçue du Gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite.

ARTICLE 411.

Chacun des Membres pourra déposer une plainte au Bureau international du Travail contre un autre Membre qui, à son avis, n'assurerait pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention que l'un et l'autre auraient ratifiée en vertu des articles précédents.

Le Conseil d'administration peut, s'il le juge à propos, et avant de saisir une Commission d'enquête selon la procédure indiquée ci-après, se mettre en rapports avec le Gouvernement mis en cause de la manière indiquée à l'article 409.

Si le Conseil d'administration ne juge pas nécessaire

de communiquer la plainte au Gouvernement mis en cause, ou si cette communication ayant été faite aucune réponse ayant satisfait le Conseil d'administration n'a été reçue dans un délai raisonnable, le Conseil pourra provoquer la formation d'une Commission d'enquête, qui aura mission d'étudier la question soulevée et de déposer un rapport à ce sujet.

La même procédure pourra être engagée par le Conseil, soit d'office, soit sur la plainte d'un délégué à la Conférence.

Lorsqu'une question soulevée par l'application des articles 410 ou 411 viendra devant le Conseil d'administration, le Gouvernement mis en cause, s'il n'a pas déjà un représentant au sein du Conseil d'administration, aura le droit de désigner un délégué pour prendre part aux délibérations du Conseil relatives à cette affaire. La date à laquelle ces discussions doivent avoir lieu sera notifiée en temps utile au Gouvernement mis en cause.

ARTICLE 412.

La Commission d'enquête sera constituée de la manière suivante :

Chacun des Membres s'engage à désigner, dans les six mois qui suivront la date de mise en vigueur du présent Traité, trois personnes compétentes en matières industrielles, la première représentant les patrons, la deuxième représentant les travailleurs et la troisième indépendante des uns et des autres. L'ensemble de ces personnes formera une liste sur laquelle seront choisis les membres de la Commission d'enquête.

Le Conseil d'administration aura le droit de vérifier les titres desdites personnes et de refuser, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les représentants présents, la nomination de celles dont les titres ne satisferaient pas aux prescriptions du présent article.

Sur la demande du Conseil d'administration, le Secrétaire général de la Société des Nations désignera trois

personnes respectivement choisies dans chacune des trois catégories de la liste pour constituer la Commission d'enquête et désignera, en outre, l'une de ces trois personnes pour présider ladite Commission. Aucune des trois personnes ainsi désignées ne pourra relever d'un des Membres directement intéressés à la plainte.

ARTICLE 413.

Dans le cas où une plainte serait renvoyée, en vertu de l'article 411, devant une Commission d'enquête, chacun des Membres, qu'il soit ou non directement intéressé à la plainte, s'engage à mettre à la disposition de la Commission toute information qui se trouverait en sa possession relativement à l'objet de la plainte.

ARTICLE 414.

La Commission d'enquête, après un examen approfondi de la plainte, rédigera un rapport dans lequel elle consignera ses constatations sur tous les points de fait permettant de préciser la portée de la contestation, ainsi que les recommandations qu'elle croira devoir formuler quant aux mesures à prendre pour donner satisfaction au Gouvernement plaignant et quant aux délais dans lesquels ces mesures devraient être prises.

Ce rapport indiquera également, le cas échéant, les sanctions d'ordre économique contre le Gouvernement mis en cause que la Commission jugerait convenables et dont l'application par les autres Gouvernements lui paraîtrait justifiée.

ARTICLE 415.

Le Secrétaire général de la Société des Nations communiquera le rapport de la Commission d'enquête à chacun des Gouvernements intéressés dans le différend et en assurera la publication.

Chacun des Gouvernements intéressés devra signifier au Secrétaire général de la Société des Nations, dans le

délai d'un mois, s'il accepte ou non les recommandations contenues dans le rapport de la Commission, et, au cas où il ne les accepte pas, s'il désire soumettre le différend à la Cour permanente de Justice internationale de la Société des Nations.

ARTICLE 416.

Dans le cas où l'un des Membres ne prendrait pas, relativement à une recommandation ou à un projet de convention, les mesures prescrites à l'article 405, tout autre Membre aura le droit d'en référer à la Cour permanente de Justice internationale.

ARTICLE 417.

La décision de la Cour permanente de Justice internationale concernant une plainte ou une question qui lui aurait été soumise conformément aux articles 415 ou 416 ne sera pas susceptible d'appel.

ARTICLE 418.

Les conclusions ou recommandations éventuelles de la Commission d'enquête pourront être confirmées, amendées ou annulées par la Cour permanente de Justice internationale, laquelle devra, le cas échéant, indiquer les sanctions d'ordre économique, qu'elle croirait convenable de prendre à l'encontre d'un Gouvernement en faute, et dont l'application par les autres Gouvernements lui paraîtrait justifiée.

ARTICLE 419.

Si un Membre quelconque ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations éventuellement contenues soit dans le rapport de la Commission d'enquête, soit dans la décision de la Cour permanente de Justice internationale, tout autre Membre pourra appliquer audit Membre les sanctions d'ordre économique que le rapport de la Commission ou la décision de la Cour auront déclarées applicables en l'espèce.

ARTICLE 420.

Le Gouvernement en faute peut, à tout moment, informer le Conseil d'administration qu'il a pris les mesures nécessaires pour se conformer soit aux recommandations de la Commission d'enquête soit à celles contenues dans la décision de la Cour permanente de Justice internationale, et peut demander au Conseil de bien vouloir faire constituer par le Secrétaire général de la Société des Nations une Commission d'enquête chargée de vérifier ses dires. Dans ce cas les stipulations des articles 412, 413, 414, 415, 417, et 418 s'appliqueront, et si le rapport de la Commission d'enquête ou la décision de la Cour Permanente de Justice internationale sont favorables au Gouvernement en faute, les autres Gouvernements devront aussitôt rapporter les mesures d'ordre économique qu'ils auront prises à l'encontre dudit État.

CHAPITRE III.

PRESCRIPTIONS GÉNÉRALES.

ARTICLE 421.

Les Membres s'engagent à appliquer les conventions auxquelles ils auront adhéré, conformément aux stipulations de la présente Partie du présent Traité, à celles de leurs colonies ou possessions et à ceux de leurs protectorats qui ne se gouvernent pas pleinement eux-mêmes, cela sous les réserves suivantes :

- (1) Que la convention ne soit pas rendue inapplicable par les conditions locales ;
- (2) Que les modifications qui seraient nécessaires pour adapter la convention aux conditions locales puissent être introduites dans celle-ci.

Chacun des Membres devra notifier au Bureau international du Travail la décision qu'il se propose de prendre

en ce qui concerne chacune des ses colonies ou possessions ou chacun de ses protectorats ne se gouvernant pas pleinement eux-mêmes.

ARTICLE 422.

Les amendements à la présente Partie du présent Traité, qui seront adoptés par la Conférence à la majorité des deux tiers des suffrages émis par les délégués présents, deviendront exécutoires lorsqu'ils auront été ratifiés par les États dont les représentants forment le Conseil de la Société des Nations et par les trois quarts des Membres.

ARTICLE 423.

Toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente Partie du présent Traité et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de la présente Partie du présent Traité, seront soumises à l'appréciation de la Cour Permanente de Justice internationale.

CHAPITRE IV.

MESURES TRANSITOIRES.

ARTICLE 424.

La première session de la Conférence aura lieu au mois d'octobre 1919. Le lieu et l'ordre du jour de la session sont arrêtés dans l'Annexe ci-jointe.

La convocation et l'organisation de cette première session seront assurées par le Gouvernement désigné à cet effet dans l'Annexe susmentionnée. Le Gouvernement sera assisté, en ce qui concerne la préparation des documents, par une Commission internationale dont les membres seront désignés à la même annexe.

Les frais de cette première session et de toute session ultérieure jusqu'au moment où les crédits nécessaires auront pu être inscrits au budget de la Société des Nations,

à l'exception des frais de déplacement des délégués et des conseillers techniques, seront répartis entre les Membres dans les proportions établies pour le Bureau international de l'Union postale universelle.

ARTICLE 425.

Jusqu'à ce que la Société des Nations ait été constituée, toutes communications qui devraient être adressées, en vertu des articles précédents, au Secrétaire général de la Société seront conservées par le Directeur du Bureau international du Travail, lequel en donnera connaissance au Secrétaire général.

ARTICLE 426.

Jusqu'à la création de la Cour permanente de Justice internationale, les différends qui doivent lui être soumis en vertu de la présente Partie du présent Traité seront déférés à un tribunal formé de trois personnes désignées par le Conseil de la Société des Nations.

ANNEXE.

PREMIÈRE SESSION DE LA CONFÉRENCE DU TRAVAIL, 1919.

Le lieu de la Conférence sera Washington.

Le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sera prié de convoquer la Conférence.

Le Comité international d'organisation sera composé de sept personnes désignées respectivement par les Gouvernements des États-Unis, de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Italie, du Japon, de la Belgique et de la Suisse. Le Comité pourra, s'il le juge nécessaire, inviter d'autres Membres à se faire représenter dans son sein.

L'ordre du jour sera le suivant :

- 1^o Application du principe de la journée de 8 heures
ou de la semaine de 48 heures ;

- 2^o Questions relatives aux moyens de prévenir le chômage et de remédier à ses conséquences.
- 3^o Emploi des femmes :
- (a) Avant ou après l'accouchement (y compris la question de l'indemnité de maternité) ;
 - (b) Pendant la nuit ;
 - (c) Dans les travaux insalubres.
- 4^o Emploi des enfants :
- (a) Age d'admission au travail ;
 - (b) Travaux de nuit ;
 - (c) Travaux insalubres.
- 5^o Extension et application des conventions internationales adoptées à Berne en 1906 sur l'interdiction du travail de nuit des femmes employées dans l'industrie et l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc (jaune) dans l'industrie des allumettes.

SECTION II.

PRINCIPES GÉNÉRAUX.

ARTICLE 427.

Les Hautes Parties Contractantes, reconnaissant que le bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs salariés est d'une importance essentielle au point de vue international, ont établi, pour parvenir à ce but élevé, l'organisme permanent prévu à la Section I et associé à celui de la Société des Nations.

Elles reconnaissent que les différences de climat, de mœurs et d'usages, d'opportunité économique et de tradition industrielle rendent difficile à atteindre, d'une manière immédiate, l'uniformité absolue dans les conditions du travail. Mais, persuadées qu'elles sont que le travail ne doit pas être considéré simplement comme un article de commerce, elles pensent qu'il y a des méthodes et des principes pour la réglementation des conditions du travail que toutes les communautés industrielles devraient

s'efforcer d'appliquer, autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver le permettraient.

Parmi ces méthodes et principes, les suivants paraissent aux Hautes Parties Contractantes être d'une importance particulière et urgente.

1. Le principe dirigeant ci-dessus énonce que le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise ou un article de commerce.

2. Le droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois, aussi bien pour les salariés que pour les employeurs.

3. Le paiement aux travailleurs d'un salaire leur assurant un niveau de vie convenable tel qu'on le comprend dans leur temps et dans leur pays.

4. L'adoption de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante-huit heures comme but à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu.

5. L'adoption d'un repos hebdomadaire de vingt-quatre heures au minimum, qui devrait comprendre le dimanche toutes les fois que ce sera possible.

6. La suppression du travail des enfants et l'obligation d'apporter au travail des jeunes gens des deux sexes les limitations nécessaires pour leur permettre de continuer leur éducation et d'assurer leur développement physique.

7. Le principe du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale.

8. Les règles édictées dans chaque pays au sujet des conditions du travail devront assurer un traitement économique équitable à tous les travailleurs résidant légalement dans le pays.

9. Chaque État devra organiser un service d'inspection qui comprendra des femmes, afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs.

Sans proclamer que ces principes et ces méthodes sont ou complets ou définitifs, les Hautes Parties Contractantes sont d'avis qu'ils sont propres à guider la politique

de la Société des Nations ; et que, s'ils sont adoptés par les communautés industrielles qui sont membres de la Société des Nations, et s'ils sont maintenus intacts dans la pratique par un corps approprié d'inspecteurs, ils répandront des bienfaits permanents sur les salariés du monde.

ANNEXE II

Amendement à l'article 393 du Traité de Versailles adopté par la Conférence internationale du Travail le 2 novembre 1922 (1).

« L'article 393 du Traité de Versailles et les articles correspondants des autres Traités de Paix seront rédigés de la manière suivante :

Le Bureau international du Travail sera placé sous la direction d'un Conseil d'Administration composé de trente-deux personnes :

Seize représentant les Gouvernements,
huit représentant les patrons et
huit représentant les ouvriers.

Sur les seize personnes représentant les Gouvernements, huit seront nommées par les Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable et huit seront nommées par les Membres désignés à cet effet par les délégués gouvernementaux à la Conférence, exclusion faite des délégués des huit Membres susmentionnés. Sur les seize Membres représentés, six devront être des États extra-européens.

Les contestations éventuelles sur la question de savoir quels sont les Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable seront tranchées par le Conseil de la Société des Nations.

Les personnes représentant les patrons et les personnes représentant les ouvriers seront élues respectivement par les délégués patronaux et les délégués ouvriers à la Conférence. Deux représentants des patrons et deux représen-

(1) Cet amendement n'entrera en vigueur que lorsqu'il aura été ratifié par les États dont les représentants forment le Conseil de la Société des Nations et par les trois quarts des Membres.

tants des ouvriers devront appartenir à des États extra-européens.

Le Conseil sera renouvelé tous les trois ans.

La manière de pourvoir aux sièges vacants, la désignation des suppléants et les autres questions de même nature pourront être réglées par le Conseil sous réserve de l'approbation de la Conférence.

Le Conseil d'Administration élira un Président dans son sein et établira son règlement. Il se réunira aux époques qu'il fixera lui-même. Une session spéciale devra être tenue chaque fois que douze personnes faisant partie du Conseil auront formulé une demande écrite à cet effet. »

ANNEXE III

TABLEAU DES RATIFICATIONS DES PROJETS DE CONVENTIONS ADOPTÉS PAR LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL (1).

A. — PREMIÈRE SESSION (WASHINGTON 1919).

I Heures de travail	Bulgarie ...	14 Février	1922
	Grèce	19 Novembre	1920
	Inde	14 Juillet	1921
	Roumanie .	13 Juin	1921
	Tchéco-Slo- vaquie....	24 Août	1921
2 Chômage	Bulgarie ...	14 Février	1922
	Danemark .	13 Octobre	1921
	Esthonie...	20 Décembre	1922
	Finlande ..	19 Octobre	1921
	Grande-Bre- tagne.....	14 Juillet	1921
	Grèce	19 Novembre	1920
	Inde	14 Juillet	1921
	Italie	12 Octobre	1922
	Japon	23 Novembre	1922
	Norvège ...	23 Novembre	1921
	Roumanie .	13 Juin	1921
3 Accouchement	Suède	27 Septembre	1921
	Suisse	9 Octobre	1922
	Bulgarie ...	14 Février	1922
	Grèce	19 Novembre	1920
	Italie	12 Octobre	1922
	Roumanie .	13 Juin	1921

(1) Tableau arrêté au 1^{er} avril 1923.

4 Travail de nuit des Femmes	Afrique du Sud 1 Novembre 1921 Bulgarie ... 14 Février 1922 Esthonie ... 20 Décembre 1922 Grande-Bre- tagne..... 14 Juillet 1921 Grèce 19 Novembre 1920 Inde 14 Juillet 1921 Italie 12 Octobre 1922 Pays-Bas .. 4 Septembre 1922 Roumanie . 13 Juin 1921 Suisse 9 Octobre 1922 Tchéco- Slo- vaquie.... 29 Août 1921
	Bulgarie ... 14 Février 1922 Danemark . 4 Janvier 1923 Esthonie .. 20 Décembre 1922 Grande-Bre- tagne..... 14 Juillet 1921 Grèce 19 Novembre 1920 Roumanie . 13 Juin 1921 Suisse 9 Octobre 1922 Tchéco- Slo- vaquie.... 24 Août 1921
5 Age minimum d'admission	Bulgarie ... 14 Février 1922 Danemark . 4 Janvier 1923 Esthonie ... 20 Décembre 1922 Grande-Bre- tagne..... 14 Juillet 1921 Grèce 19 Novembre 1920 Roumanie . 13 Juin 1921 Suisse 9 Octobre 1922 Tchéco- Slo- vaquie.... 24 Août 1921
	Bulgarie ... 14 Février 1922 Danemark . 4 Janvier 1923 Esthonie ... 20 Décembre 1922 Grande-Bre- tagne..... 14 Juillet 1921 Grèce 19 Novembre 1920 Inde 14 Juillet 1921 Italie 12 Octobre 1922 Roumanie . 13 Juin 1921 Suisse 9 Octobre 1922

B. — DEUXIÈME SESSION (GÈNES 1920).

1 Age minimum d'admission au travail maritime	Bulgarie ...	16 Mars	1923
	Esthonie ...	3 Mars	1923
	Grande-Bre-		
	tagne.....	14 Juillet	1921
	Roumanie .	8 Mai	1922
	Suède	24 Septembre	1921
2 Indemnité de chômage (Naufrage)	Bulgarie ...	16 Mars	1923
	Esthonie ...	3 Mars	1923
3 Placement des Marins	Bulgarie ...	16 Mars	1923
	Esthonie ...	3 Mars	1923
	Finlande ...	7 Octobre	1922
	Japon	23 Novembre	1922
	Norvège ...	23 Novembre	1921
	Suède	27 Septembre	1921

C. — TROISIÈME SESSION (GENÈVE 1921).

1 Age minimum d'admission (Agriculture)	Esthonie ...	8 Septembre	1922
2 Droits d'association et de coalition (Travailleurs agricoles)	Esthonie ...	8 Septembre	1922
3 Réparation des Accidents du travail (Agriculture)	Danemark .	26 Février	1923
	Esthonie ..	8 Septembre	1922
4 Céruse	Esthonie...	8 Septembre	1922

5 Repos hebdomadaire (Industrie)	
6 Age minimum d'admission des enfants comme soutiers et chauffeurs	Esthonie. . . 8 Septembre 1922 Inde 20 Novembre 1922
7 Examen médical obligatoire des enfants et jeunes gens employés à bord des bateaux	Esthonie... 8 Septembre 1922 Inde 20 Novembre 1922

BIBLIOGRAPHIE

I. — DOCUMENTS OFFICIELS

- 1^o *Traité de Versailles*. — Paris, Imprimerie Nationale.
- 2^o Toutes les publications éditées par le Bureau international du Travail et spécialement :
- Bulletin officiel du B. I. T.* collection complète.
- Compte rendu des séances de la Conférence de Washington.
- Compte rendu des séances de la Conférence de Gênes.
- Compte rendu des séances de la Conférence de Genève 1921.
- Comptes rendus provisoires des séances de la Conférence de Genève 1922.
- Rapport du Directeur à la Conférence de Genève 1921.
- Rapport du Directeur à la Conférence de Genève 1922, avec ses deux Annexes.
- Rapport présenté à la Conférence des préliminaires de paix par la Commission de Législation Internationale du Travail.
- L'Admission de l'Allemagne et de l'Autriche dans l'Organisation Permanente du Travail.
- 3^o Procès-verbaux, rapport et documents de la Commission de Législation Internationale du Travail. Publiés par le Gouvernement italien. Rome 1921.

II. — OUVRAGES DIVERS ET ARTICLES DE REVUE

- Barnes*. — *Labour as an international problem*. — Macmillan. Londres 1920.
- Combe*. — *La Législation Internationale du Travail*. Thèse Paris 1897.
- Confédération générale du Travail*.
- Rapports moral et financier 1914-1918.
- Rapports moral et financier 1918-1919.
- Festy*. — Les *Clauses ouvrières* dans le *Traité de Paix* (*Revue d'Economie Politique*, nov.-déc. 1919).

- François Poncet et Emile Mireaux.* — La France et les huit heures. Paris 1922. Société d'Etudes et d'Informations économiques.
- Garnier.* — Le Bureau International du Travail et les agriculteurs. Une opinion (*Le Parlement et l'Opinion*, 5 février 1922).
- Justin Godart.* — La Paix du Travail (*Le Parlement et l'Opinion*, 1^{er} janvier 1920).
- Les Clauses du travail dans le Traité de Versailles. Paris-Dunod 1920.
- H. Hittier et J. Hittier.* — Les questions agricoles devant la troisième Conférence Internationale du Travail (*L'Expansion économique*, décembre 1921).
- Jouhaux.* — La Conférence Syndicale Internationale de Berne et la Charte Internationale du Travail (*La Paix des Peuples*, 10 mars 1919).
- L'Organisation Internationale du Travail. Paris — *La Sirène*, 1921.
- Maurice Lair.* — La Réglementation Internationale du Travail en Agriculture (*Revue Economique Internationale*, mars 1922).
- Max Lazard.* — L'Organisation Permanente du travail, Paris 1922.
- Et articles divers dans le *Bulletin de l'Association Française pour la lutte contre le chômage*, n^{os} 25, 33, 34 et 43.
- André de Maday.* — La Charte Internationale du Travail. Paris-Rieder, 1921.
- La Compétence de l'Organisation Internationale du Travail en matière agricole (*Questions Pratiques de Droit ouvrier*, octobre-novembre-décembre 1921 et janvier-février 1922).
- Mahaim.* — L'Organisation du Travail de la Société des Nations et la Conférence de Washington (*Revue Economique Internationale*, décembre 1920).
- Le Droit International ouvrier. Paris, Larose et Tenin 1913.
- Philip.* — Les récentes discussions sur la journée de huit heures dans l'agriculture (*Le Parlement et l'Opinion*, 5 janvier 1922).
- Pic.* — La Troisième Conférence Internationale du Travail (*Questions pratiques*, janvier 1922).
- La Réglementation du Travail agricole devant la Cour Permanente de Justice Internationale. Le Recours du Gouvernement français (*Revue Politique et Parlementaire*, août 1922).
- Robert Pinot.* — L'Organisation Permanente du Travail (*Revue de Paris*, 1^{er} mai 1921).
- Le Bureau International du Travail et la Réglementation Internationale du Travail agricole (*Le Parlement et l'Opinion*, 29 juillet 1921).
- Raynaud.* — Le Droit International ouvrier.
- Comte de St-Albin.* — L'Etat actuel de la Réglementation Internationale du Travail. Thèse, Paris 1907.

- A. Souchon. — La Société des Nations et les réglementations agricoles (*Revue Politique et Parlementaire*, 10 septembre 1921).
- Marcel Tardy. — La Conférence Internationale du Travail (*Revue de France*, 15 janvier 1922).
- Max Turmann. — Origines et étapes de la Législation Internationale du Travail jusqu'à la Conférence de la Paix (*Le Correspondant*, 10 mars 1919).
- Albert Vabre. — De l'Internationalisation de la Législation du Travail (Lyon-Noviciere, 1923).
- Pierre Waline. — La quatrième Conférence Internationale du Travail (*Revue Politique et Parlementaire*, 10 décembre 1922).
- Daniel Zolla. — La durée de la journée de travail des salariés agricoles (*Revue Politique et Parlementaire*, 10 août 1921).

IMPRIMERIE
E. DESFOSSÉS